

Governança Orçamentária no Brasil

Organizadores

Leandro Freitas Couto

Júlia Marinho Rodrigues



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ipea

Governança Orçamentária no Brasil

Organizadores

Leandro Freitas Couto
Júlia Marinho Rodrigues



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flavio Lyrio Carneiro

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Junior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos Internacionais

Paulo de Andrade Jacinto

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Governança Orçamentária no Brasil

Organizadores

Leandro Freitas Couto

Júlia Marinho Rodrigues



NACIONES UNIDAS



Rio de Janeiro, 2022

Governança orçamentária no Brasil / Organizadores: Leandro Freitas Couto e Júlia Marinho Rodrigues – Rio de Janeiro : IPEA ; Brasília : CEPAL, 2022.

850 p. : il., gráfs.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-5635-043-1

1. Governança. 2. Gastos públicos. 3. Política fiscal. 4. Gestão orçamentária.
5. Recursos orçamentários. 6. Políticas públicas. I. Couto, Leandro Freitas.
II. Rodrigues, Júlia Marinho. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
IV. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

CDD 350.722

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-043-1>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Banco Central do Brasil, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Os Estados-membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir este estudo sem autorização prévia. É solicitado, apenas, que mencionem a fonte e informem à CEPAL sobre essa reprodução.

Este estudo foi elaborado no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a CEPAL e o Ipea.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11

Flávia Schmidt

PREFÁCIO	13

Luiz de Mello

INTRODUÇÃO

GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: MUDANÇA INSTITUCIONAL, ATORES E ESTRATÉGIAS	19

Leandro Freitas Couto

Júlia Marinho Rodrigues

PARTE 1

MARCOS CONCEITUAIS E TEÓRICOS: CARACTERIZAÇÃO DO REGIME DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

CAPÍTULO 1

GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: UMA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA	33

Ana Claudia Castro Silva Borges

CAPÍTULO 2

RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS OBSERVADOS COMO BEM COMUM	59

Miguel Ragone de Mattos

CAPÍTULO 3

MUDANÇAS RECENTES NA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA FEDERAL: UM NOVO REGIME A PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95?	77

Carlos Leonardo Klein Barcelos

Leandro Freitas Couto

Paulo Du Pin Calmon

CAPÍTULO 4

AGENDA FORMAL E AGENDA SUBSTANTIVA NA ADESÃO DO BRASIL ÀS RECOMENDAÇÕES DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DA OCDE 105

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

CAPÍTULO 5

REFORMAS DAS ESTRUTURAS ORÇAMENTÁRIAS – EXPERIÊNCIAS PAUTADAS POR MAIOR FLEXIBILIDADE, TRANSPARÊNCIA E FOCO EM RESULTADOS.....133

Lucia Helena Cavalcante Valverde

Haroldo Cesar Sant’Ana Areal

CAPÍTULO 6

***SPENDING REVIEW E MEDIUM-TERM EXPENDITURE FRAMEWORK – CAMINHOS PARA MAIOR ESTABILIDADE?*.....159**

Paulo Roberto Simão Bijos

PARTE 2

REGRAS FISCAIS E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

CAPÍTULO 7

INOVAÇÕES NA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA? O QUE REVELAM OS CASOS DOS GOVERNOS FEDERAIS DOS ESTADOS UNIDOS E DO BRASIL 189

Daniel Sigelmann

Paulo Du Pin Calmon

CAPÍTULO 8

MULTIPLICIDADE DE REGRAS FISCAIS NO BRASIL: DISFUNÇÕES, RIGIDEZ E AMEAÇA À SUSTENTABILIDADE.....225

Emilio Chernavsky

CAPÍTULO 9

OS CONSTRANGIMENTOS FISCAIS NA GESTÃO DO ORÇAMENTO.....247

Esther Dweck

CAPÍTULO 10

DOMINÂNCIA FINANCEIRA E PRIVATIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL: ARRANJO NORMATIVO E NEFASTAS IMPLICAÇÕES AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL 287

José Celso Cardoso Junior

CAPÍTULO 11

ALTERNATIVAS DE APERFEIÇOAMENTO DAS REGRAS FISCAIS BRASILEIRAS.....325

Márcio Gimene

André de Melo Modenesi

PARTE 3

GASTOS TRIBUTÁRIOS E PARAESTATALIDADE

CAPÍTULO 12

GOVERNANÇA FISCAL DE GASTOS GOVERNAMENTAIS INDIRETOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA (SUBSÍDIOS TRIBUTÁRIOS): NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL 357

Mauro Santos Silva

Mônica Mora

CAPÍTULO 13

FUGINDO DO JOGO PARA GANHAR: O PESO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS 381

Karen Silverwood-Cope

Marcelo Ling

CAPÍTULO 14

GASTO TRIBUTÁRIO NO BRASIL: EVOLUÇÃO E HIPÓTESES EXPLICATIVAS 411

Lucas Trentin Rech

CAPÍTULO 15

POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E O SETOR PARAESTATAL 437

Jackson de Toni

PARTE 4

ESTRATÉGIAS SETORIAIS

CAPÍTULO 16

**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA EM SAÚDE E EDUCAÇÃO:
RAZÕES PARA REDUZIR AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS? 475**

Luiz Fernando Arantes Paulo

Júlia Marinho Rodrigues

CAPÍTULO 17

**O ACESSO DOS ENTES SUBNACIONAIS AO ORÇAMENTO
FEDERAL: AS TRANSFERÊNCIAS AUTOMÁTICAS EDUCACIONAIS 511**

Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha

CAPÍTULO 18

**PROBLEMÁTICA DO FNDCT: CRISES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS,
DE PROCESSOS DECISÓRIOS OU DE FALTA DE RECURSOS? 555**

João Carvalho Leal

Alexandre Coelho Teixeira

CAPÍTULO 19

**REGRAS ORÇAMENTÁRIAS E PROGRAMAS
ESTRATÉGICOS: DECIFRANDO A LÓGICA DO
ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA DEFESA 589**

Thiago Borne

Luís Felipe Giesteira

Leandro Freitas Couto

CAPÍTULO 20

**GESTÃO DE INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS NO
GOVERNO FEDERAL: DO BRASIL EM AÇÃO AO
PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC).....631**

Eduardo Rodrigues da Silva

PARTE 5

NOVOS ATORES INSTITUCIONAIS

CAPÍTULO 21

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES FISCAIS INDEPENDENTES E O CASO DO BRASIL 653

Felipe Scudeler Salto

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

CAPÍTULO 22

AS DIFERENTES ROUPAGENS DA JUNTA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO A JAIR BOLSONARO 677

Leandro Freitas Couto

Júlia Marinho Rodrigues

Osmar Santos Rezende Junior

CAPÍTULO 23

A RELAÇÃO ENTRE AVALIAÇÃO E ORÇAMENTO E O PAPEL DO CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 703

Aumara Feu

Carlos Renato de Melo Castro

Rodrigo Leandro de Moura

Roberta da Silva Vieira

Seiji Kumon Fetter

PARTE 6

PODER LEGISLATIVO, ÓRGÃOS DE CONTROLE E SOCIEDADE CIVIL

CAPÍTULO 24

ORÇAMENTO IMPOSITIVO DAS EMENDAS COLETIVAS DE BANCADA: INDO ALÉM DO PODER DE EMENDA *VERSUS* PODER DE AGENDA 741

Cristian Jesus da Silva

Erlene Maria Coelho Avelino

Júlia Marinho Rodrigues

CAPÍTULO 25

**CONTROLE PARLAMENTAR POR MEIO DE
AUTORIZAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS CONDICIONADAS:
PONTOS DE PARTIDA PARA O ESTUDO DA EXPERIÊNCIA
BRASILEIRA COM OBRAS PÚBLICAS.....771**

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

CAPÍTULO 26

**O CRESCENTE PROTAGONISMO DO TRIBUNAL
DE CONTAS DA UNIÃO NA GOVERNANÇA
ORÇAMENTÁRIA NA DÉCADA DE 2010.....803**

Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula

CAPÍTULO 27

**ORÇAMENTO SEM CIDADANIA: IMPEDIMENTOS À
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO BRASIL 831**

Carmela Zigoni

José Antônio Moroni

APRESENTAÇÃO

Flávia Schmidt¹

O livro *Governança Orçamentária no Brasil* é produto de um amplo projeto de pesquisa iniciado na Diest/Ipea, em 2019. Parecia necessário avançar de modo substantivo em algumas questões. Como se caracteriza o atual regime de governança orçamentária? Quais elementos são centrais para se alcançar maior estabilidade do regime de governança orçamentária? Como novas proposições legais em torno do tema abordam esses elementos?

A pandemia de covid-19, com suas gravíssimas repercussões sanitárias, sociais e econômicas, colocou em xeque a ação do Estado em diversas dimensões, e as possibilidades do orçamento como principal instrumento de financiamento da ação pública para enfrentamento da crise adquiriram ainda mais importância. Restou evidente que, entre os gigantes desafios institucionais que o Brasil tem enfrentado nos últimos anos, a instabilidade das instituições orçamentárias e suas repercussões precisam ser mais profundamente compreendidas, analisadas e debatidas pelo Ipea, como principal *think tank* governamental do país.

A obra reúne 27 capítulos, de autoria de uma rede ampla de pesquisadores, especialistas e *practitioners* que estabeleceram ao longo dos últimos anos um diálogo intenso e que aportam diversas lentes analíticas às regras que governam o processo orçamentário no país. No seu papel de possibilitar, por meio de seus estudos e pesquisas, que o Estado possa ter processos de tomada de decisão mais bem informados, o Ipea e a Diest celebram a publicação deste livro.

Que os esforços empreendidos neste projeto possam expandir o nível de informação de decisores, gestores de políticas públicas e também da sociedade, assim como contribuir para o estabelecimento de um regime de governança orçamentária que suporte políticas públicas mais justas e efetivas no país.

Desejo uma boa leitura a todas e todos.

1. Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea).

PREFÁCIO

Luiz de Mello¹

A pandemia que assolou o mundo a partir do começo de 2020 pôs em evidência a importância da política fiscal como instrumento macroeconômico de gestão de crise. Tanto o Brasil como as economias avançadas da OCDE puseram em prática programas ambiciosos de apoio às famílias e às empresas de modo a preservar tanto o poder de compra da população – principalmente dos grupos sociais mais desfavorecidos – como a capacidade produtiva do setor privado em um momento de brutal retração da atividade econômica em decorrência dos esforços de contenção da expansão do vírus.

O impacto fiscal da pandemia foi substancial. No que tange aos países da OCDE, os programas de apoio representaram em média cerca de 6,4% do produto interno bruto (PIB) durante o período 2020-2021, com medidas de vulto que incluem redução de impostos, expansão dos programas de proteção social e de seguro-desemprego, entre outras.²

Em muitos países, os programas de apoio também incluíram medidas de caráter contingencial, como garantias de crédito e redução e/ou extensão de prazos para o pagamento de impostos e contribuições sociais. Parte desse impacto fiscal foi revertida com a retomada da atividade econômica, o que permitiu a remoção gradual das medidas emergenciais de apoio e a recuperação das receitas tributárias. Essa reversibilidade é importante, já que mesmo antes da pandemia a maioria das economias avançadas já enfrentava o desafio de fortalecer e garantir a sustentabilidade das finanças públicas ao longo do tempo, dado o crescimento gradual da dívida pública nas últimas décadas.

Além dos efeitos de curto e médio prazo da pandemia, é importante considerar as tendências de natureza estrutural que vão continuar a exercer pressão sobre as finanças públicas no longo prazo. Mais uma vez, a experiência dos países da OCDE é instrutiva. O envelhecimento da população requer um aumento das despesas relacionadas, notadamente, com a saúde pública e a seguridade social, além de reduzir o crescimento potencial da economia e das receitas tributárias. Estimativas recentes mostram que, na ausência de esforços no sentido de conter a

1. Diretor do departamento econômico da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

2. O impacto fiscal nos países da OCDE é medido em termos da variação média do déficit estrutural (ajustado ao ciclo) entre 2021 (projetado) e 2019. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO109_LTB>.

expansão das despesas, as pressões fiscais associadas ao envelhecimento da população serão de ordem de 8% do PIB nas próximas décadas na mediana dos países da OCDE.³ Dito de outra forma, o crescimento projetado das despesas, uma vez que se verifique de fato, requererá um aumento da carga tributária de igual magnitude, a fim de manter o endividamento público estável em relação ao PIB.

A necessidade de preparar as sociedades para a transformação digital em curso continuará a requerer a atuação do Estado na provisão de serviços básicos, como a educação, a qualificação da mão de obra e a proteção social para os grupos mais vulneráveis, o que terá repercussões de longo prazo sobre as finanças públicas. As mudanças climáticas e os riscos associados a elas no que diz respeito à proteção de ativos e à necessidade de apoio às populações mais vulneráveis, de modo que possam enfrentar os desafios de transição associados à descarbonização das economias, são exemplos adicionais de como as finanças públicas podem ser afetadas nas próximas décadas. Esses desafios não são exclusivos das economias avançadas, e dizem respeito também ao Brasil.

De forma mais abrangente, e tomando como base uma perspectiva histórica, a evolução das finanças públicas, tendo em conta os seus aspectos conjunturais e estruturais, está vinculada à contínua transformação do papel e das funções do Estado nas economias e sociedades modernas. No início do século XX, o Estado desempenhava funções limitadas, voltadas essencialmente à provisão de bens públicos e a lidar com falhas de mercado. Ao longo do tempo, as funções de estabilização e gestão macroeconômicas de curto prazo ganharam protagonismo, além da atenção aos aspectos distributivos, assistenciais e de seguridade social, com a construção e a consolidação do chamado Estado de Bem-Estar. Essa expansão do papel e das funções do Estado levou a um aumento gradual do seu tamanho na economia, medido em termos da parcela dos gastos e das receitas no produto nacional e também do ônus administrativo e econômico das normas e regulações sobre a atividade produtiva.

A coletânea de artigos que compõem este livro é particularmente importante por dar relevo aos principais elementos que condicionam a qualidade das finanças públicas e a sua sustentabilidade ao longo do tempo. Trata-se de avaliar os efeitos não somente das políticas de receita e gasto, da administração tributária e da gestão fiscal e financeira das contas públicas, mas também do arcabouço institucional sobre o qual as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas, com vistas a garantir a eficiência e a eficácia do Estado e sua capacidade de prover os serviços almejados pela sociedade.

O tema é tão relevante que os países da OCDE chegaram a codificar em 2015 um conjunto de princípios-chave da governança orçamentária em uma

3. Guillemette, Y.; Turner, D. *The long game: fiscal outlooks to 2060 underline need for structural reform*. Paris: OECD, 2021. (OECD Economics Department Policy Papers, n. 29).

recomendação, que é o termo usado para designar um instrumento jurídico que os países signatários se dispõem a adotar, sendo avaliados periodicamente quanto ao seu desempenho na implementação das provisões recomendadas.

Em linhas gerais, a recomendação sobre a governança orçamentária parte do princípio de que o orçamento é um instrumento, como outros de políticas públicas, que visa transformar objetivos e aspirações em realidade. A recomendação se articula em dez princípios, incluindo muitos dos temas discutidos neste volume, como a relação entre o planejamento, o orçamento e as metas fiscais; as especificidades do investimento público e da sua relação com o orçamento; a transparência e a acessibilidade dos documentos que compõem o orçamento; os mecanismos de avaliação do desempenho das políticas públicas como elemento central do processo orçamentário; a relação entre o Executivo e o parlamento nas questões orçamentárias; e a crescente sofisticação do “ecossistema” orçamentário, com a emergência de instituições paraestatais de monitoramento e controle, além de tantos outros temas relevantes.

A relação entre o planejamento, o orçamento e as metas fiscais é particularmente importante, dada a necessidade de assegurar a coerência entre gastos e receitas ao longo do horizonte orçamentário. A experiência internacional ressalta a importância dos instrumentos de planejamento e gestão de médio e longo prazo que possam refletir as metas e os objetivos estratégicos de Estado nos orçamentos anuais; e da utilidade de uma relação de proximidade entre as instituições orçamentárias e o núcleo de governo, em razão da necessidade de aliar controle e estratégia à liderança política no processo orçamentário.

As regras fiscais têm evoluído gradualmente, passando a dar destaque à contenção do crescimento dos gastos, de modo a preservar a capacidade contracíclica da política fiscal, que tende a ser constrangida no caso de regras que enfoquem limites quantitativos ao déficit orçamentário e à dívida pública sem levar em conta os efeitos de curto prazo do ciclo econômico nas contas públicas.

Outro aspecto interessante nesse contexto é a necessidade de explicitar as tensões e os conflitos inerentes à formulação das políticas públicas. Isso se deve ao reconhecimento de que o aumento do tamanho do Estado tem de ser financiado via aumento das receitas, em grande medida com base em impostos cada vez mais distorcivos, e/ou via aumento da dívida pública, o que tem implicações intertemporais e intergeracionais de relevo. Dito de outra forma, o reconhecimento de que o aumento dos gastos impõe custos à sociedade requer uma análise dos seus benefícios em relação aos objetivos a que se prestam e às demais prioridades estratégicas a serem alcançadas. Para tanto, a experiência internacional dá destaque aos instrumentos de monitoramento e avaliação das políticas de gasto, incluindo as despesas extraorçamentárias e tributárias. Isso é particularmente importante em

situações em que o processo orçamentário é guiado pela aplicação de regras fiscais baseadas no crescimento da despesa, como é o caso do Brasil. No que tange às funções regulatórias do Estado, o recurso à análise dos impactos das normas e regulações, não somente *ex ante*, que já é prática corrente na maioria das economias avançadas, mas também *ex post*, que é menos frequente, tem merecido atenção especial no debate internacional, assim como no Brasil.

O debate internacional também tem destacado o papel das Instituições Fiscais Independentes (IFIs) no fortalecimento das finanças públicas. Ainda que haja ampla variação nas funções que exercem nos diferentes países, essas instituições têm a capacidade de promover um maior realismo nos parâmetros técnicos utilizados na elaboração dos orçamentos anuais e na estimação das receitas, além de avaliar os custos unitários de provisão de serviços e de verificar a sustentabilidade da dívida pública. A capacidade dessas instituições em influenciar e informar a tomada de decisões depende fundamentalmente da sua independência política e robustez analítica.

O investimento público merece atenção especial no debate sobre a qualidade do gasto e a sustentabilidade das finanças públicas. Por um lado, as despesas de capital têm características específicas, como longos prazos de maturação e necessidades de financiamento, que na maioria dos casos transcendem os orçamentos anuais. O investimento público também está no cerne da relação entre as políticas setoriais e de desenvolvimento regional e depende de uma avaliação profunda das necessidades de infraestruturas em áreas tão diversas como o saneamento, a energia e os transportes, nas quais há carências notórias no Brasil. No caso de parcerias entre o governo e o setor privado, além das próprias empresas estatais nos diferentes níveis de governo, a análise técnico-financeira dos projetos muitas vezes requer um conhecimento técnico que pode ir além das capacidades da administração pública. Por outro lado, em períodos de crise fiscal ou de necessidade de ajuste orçamentário, as despesas de capital tendem a ser as primeiras a sofrer cortes ou contingenciamento, dadas a rigidez do gasto corrente e as dificuldades de implementação de reformas estruturais que tenham impacto orçamentário no curto prazo.

A questão do investimento público é tão importante que a OCDE tem um outro instrumento que trata especificamente da governança multinível do investimento público. Trata-se de uma recomendação voltada para os diferentes níveis de governo, que foi elaborada em 2014 e se articula em doze princípios-chave. A importância desse instrumento é considerar explicitamente os aspectos de governança multinível do investimento público, já que quase dois terços das despesas de capital em média nos países da OCDE estão sob a responsabilidade dos entes subnacionais.

Essa particularidade do investimento público destaca os aspectos macro, meso e microinstitucionais, que têm de estar alinhados no que tange à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, principalmente em países

descentralizados, como o Brasil e as Federações em geral, e que têm grandes disparidades socioeconômicas regionais. Esse alinhamento também é muito importante em função das necessidades futuras de investimento em infraestruturas relacionadas com as mudanças climáticas e a transformação digital. Os planos de recuperação e resiliência da União Europeia são um exemplo da ênfase que os países estão colocando no investimento público como motor da recuperação econômica pós-pandemia.

Os temas tratados neste livro são particularmente importantes, na medida em que o Brasil continua a aprofundar suas relações com a OCDE no processo de adesão do país à organização. Trata-se de um período de grandes oportunidades para o país, já que permite um diálogo com os países-membros da OCDE no sentido de partilhar experiências e alinhar políticas públicas às melhores práticas internacionais. Em última instância, melhorar a qualidade das políticas públicas com base em uma governança orçamentária sólida é uma etapa fundamental no processo de recuperação da confiança da população no Estado e nas instituições públicas e na sua capacidade em responder às necessidades e aos anseios da sociedade.

INTRODUÇÃO

GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: MUDANÇA INSTITUCIONAL, ATORES E ESTRATÉGIAS

Leandro Freitas Couto¹
Júlia Marinho Rodrigues²

O orçamento público é uma peça política na qual são traduzidas as prioridades do país, sendo, portanto, um elemento crucial ao desenvolvimento de qualquer sociedade. Para conduzir esse processo, uma estrutura de governança regula as escolhas alocativas e orienta a efetiva implementação dessas decisões.

Entende-se governança orçamentária como o conjunto de instituições que definem o modo pelo qual os diferentes atores discutem, acordam, interpretam, implementam, monitoram, fiscalizam e cumprem ou fazem cumprir as decisões referentes às regras e à apropriação e alocação dos recursos públicos. Instituições orçamentárias, por seu turno, correspondem à coleção de regras formais e informais que governam o processo orçamentário ao longo de suas mais variadas instâncias (Hagen, 2007; Barcelos, 2012).

Com relação aos atores que disputam o orçamento, a divisão clássica da obra de Wildavsky, entre *guardiões* e *gastadores*, é uma referência importante em vários capítulos desta obra. A classificação de novas categorias de atores por David Good, a partir do trabalho de Wildavsky, em que, ao lado dos dois grupos de atores anteriores, há *controladores* e *definidores de prioridades* com diferentes papéis na governança orçamentária, conforma, pois, um marco conceitual presente ao longo deste livro (Wildavsky, 1964; Good, 2014).

O processo orçamentário brasileiro tem experimentado desafios em sua história recente. A gestão fiscal possui relação direta com a capacidade de atuação do Estado por meio de políticas públicas, pois inclui a gestão e a governança de financiamento das ações públicas e demanda uma complexa gestão de instrumentos, dados e normativos. As regras fiscais e orçamentárias, por seu turno, inclusive normas infralegais, vão impactar as possibilidades de execução e influenciar a estratégia dos responsáveis pela implementação das políticas públicas. A ampliação de gastos

1. Analista de planejamento e orçamento na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e doutor em relações internacionais.

2. Consultora de orçamento da Câmara dos Deputados; e doutoranda em ciência política no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UnB).

tributários ou a utilização de estratégia de capitalização de empresas estatais são exemplos do que ocorreu nesse período.

A sustentabilidade de um regime de governança de bens comuns, como pode ser entendido o orçamento, estaria relacionada, segundo Ostrom (1990), à intensidade com a qual alguns princípios de governança se manifestariam nesse arranjo. Esses princípios, de acordo com a autora, dialogam com questões referentes à delimitação do papel dos atores e à definição das fronteiras de recursos, realismo e congruência com que as normas se aplicam a diferentes realidades setoriais e locais, seus instrumentos de controle, o grau de inclusividade decisória na definição de regras e alocação de recursos e, por fim, o gerenciamento da complexidade de múltiplos níveis de atores, com suas autonomias circunstanciadas e estímulos à cooperação.

Nesses termos, a sustentabilidade do regime de governança orçamentária deve ser compreendida para muito além dos seus resultados fiscais. O controle da aplicação das normas deveria considerar também sua sustentabilidade política, institucional e social. Nessa linha, incluem-se os instrumentos que possibilitam ou estimulam a participação da sociedade civil na definição do orçamento público, que não se deve limitar a controle social e mecanismos de transparência.

As regras orçamentárias são afetadas por disputas que se processam em outras arenas mais ou menos distantes do processo orçamentário em si. Questões político-ideológicas ou ciclos econômicos podem incidir nas regras, na medida em que influenciam os comportamentos dos atores que participam das suas definições. Aos demais atores que disputam o orçamento, resta a (re)definição de estratégias para participar de um jogo no qual as regras têm mudado com muita frequência na última década.

O objetivo principal deste livro é compreender a instabilidade das regras orçamentárias no Brasil e lançar luz sobre as estratégias dos atores que disputam o orçamento público, buscando, para tanto, responder a algumas questões. Afinal, estaríamos num momento de transição entre regimes de governança orçamentária em que o atual ainda não está plenamente consolidado? Por que os regimes de governança orçamentária no Brasil têm tido curta duração? Quais estratégias têm sido adotadas pelos diferentes atores que disputam o orçamento diante de tal instabilidade?

O livro está organizado em seis partes, reunindo 27 capítulos, além desta introdução. O primeiro bloco de capítulos dedica-se a uma apresentação dos marcos conceituais e teóricos, referência para a discussão da governança orçamentária no Brasil. No segundo bloco, fala-se sobre regras fiscais. Em seguida, o terceiro bloco de capítulos trata-se de gastos tributários e paraestatalidade no orçamento da União. A quarta parte é reservada para as estratégias de alguns setores específicos, nomeadamente nas áreas de defesa, ciência e tecnologia, educação e saúde.

Apresentam-se, na quinta parte, capítulos que discutem novos atores institucionais que surgem e ganham espaço no atual regime de governança orçamentária. Por fim, na sexta e última parte, discute-se o papel do Poder Legislativo, dos órgãos de controle e da sociedade civil.

A primeira parte, *Marcos conceituais e teóricos: caracterização do regime de governança orçamentária*, apresenta reflexões sobre o conceito de governança orçamentária e sua aplicação no caso brasileiro, sendo composta por seis capítulos. O bloco inicia-se com *Governança orçamentária: uma perspectiva institucionalista*, de Ana Claudia Castro Silva Borges, no qual se exploram as dimensões do conceito de governança aplicadas ao processo decisório no âmbito do orçamento público. A partir da abordagem institucionalista, discute-se o papel estratégico desempenhado pelos diferentes atores que participam do processo decisório da despesa, como guardiões, gastadores ou definidores de prioridades, mediado pelo papel desempenhado por controladores externos. Ao longo do capítulo, demonstra-se que a governança orçamentária empodera de forma assimétrica os participantes do jogo orçamentário, promovendo ganhadores e, por efeito, também perdedores.

Na sequência, Miguel Ragone de Mattos, em *Recursos orçamentários observados como bem comum*, analisa o orçamento público como um bem de uso comum, na linha ostromniana. Isso porque, embora o resultado fiscal positivo seja desejável coletivamente, em virtude dos efeitos benéficos para a manutenção de ciclos virtuosos na economia, seu alcance depende do comportamento individual dos agentes, que, muitas vezes contrário à manutenção do equilíbrio fiscal, pode ser interpretado como irracional.

No capítulo 3, *Mudanças recentes na governança orçamentária federal: um novo regime a partir da Emenda Constitucional nº 95?*, Carlos Leonardo Klein Barcelos, Leandro Freitas Couto e Paulo Du Pin Calmon apresentam as mudanças pelas quais tem passado a governança orçamentária federal brasileira ao longo do tempo, em especial nos últimos sessenta anos, produzindo regimes fiscais substancialmente distintos. Para a análise desses regimes, seguiu-se o rol de doze princípios de boa governança orçamentária, organizados em cinco blocos típicos de soluções institucionais no gerenciamento de recursos comuns, o que permitiu a elaboração de uma configuração específica a cada regime e uma base de comparação comum a todos eles. Os autores argumentam, ainda, que a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 inaugura uma nova configuração da governança orçamentária em que foram fortalecidos os elementos de controle, foi reforçado o papel do Poder Legislativo na condução do orçamento e foi reduzida a capacidade de adaptabilidade e flexibilidade às condições locais e setoriais.

O capítulo 4, *Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE*, de Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, parte da obtenção, pelo Brasil, em 2020, do reconhecimento de adesão à

recomendação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre boas práticas em governança orçamentária e discute a efetivação no sistema de planejamento e orçamento vigente no Brasil dos dez princípios contidos na recomendação. Destaca-se o potencial transformador dos princípios da OCDE para deflagrar junções críticas nos campos de gestão fiscal, planejamento transversal de longo prazo e elaboração e execução orçamentárias visceralmente informadas por novas lentes e novas tecnologias de produção de políticas públicas.

No capítulo 5, *Reformas das estruturas orçamentárias – experiências pautadas por maior flexibilidade, transparência e foco em resultados*, Lucia Helena Cavalcante Valverde e Haroldo Cesar Sant'Ana Areal resgatam as transformações nas classificações orçamentárias desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e destacam a microrreforma orçamentária realizada para a formulação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) para 2013, na qual se buscou tornar as peças orçamentárias mais integradas, focalizadas em resultado e transparentes. Segundo os autores, nesse processo, pretendeu-se promover o aprimoramento no modelo já vigente, movimentando-o na direção de um orçamento mais gerencial e que demonstre de fato os bens e serviços prestados à sociedade brasileira.

Encerrando esse primeiro bloco, Paulo Roberto Simão Bijos nos apresenta *Spending review e medium-term expenditure framework – caminhos para maior estabilidade?*. No texto, o autor avalia se esses dois instrumentos, a revisão do gasto e o quadro de despesas de médio prazo, são adaptáveis à realidade brasileira e se têm potencial para contribuir para a superação dos desafios orçamentários do país, uma vez que são técnicas orçamentárias reputadas como boas práticas internacionais, amplamente utilizadas por países-membros da OCDE, e, logo, poderiam, em tese, dotar o processo orçamentário brasileiro de maior senso estratégico e disciplina fiscal.

A segunda parte é composta por cinco capítulos e discute a relação entre *Regras fiscais e gestão orçamentária*. Conforme apontado pelos autores, o Brasil conta com uma miríade de regras, constitucionais e legais, que buscam assegurar a responsabilidade na gestão fiscal – embora, ao mesmo tempo, apresentem contrangimentos ao regime de governança orçamentária que podem culminar em uma impossibilidade de implementar uma política fiscal mais ativa.

O capítulo 7, *Inovações na governança orçamentária? O que revelam os casos dos governos federais dos Estados Unidos e do Brasil*, de Daniel Sigelmann e Paulo Du Pin Calmon, discute, em perspectiva comparada, as relações entre regra fiscal e gestão estratégica. Os autores argumentam que ambas as inovações surgem como respostas a problemas sociais que adentram a agenda decisória prioritária dos países analisados – a tendência ao desequilíbrio estrutural das contas públicas, no caso da regra fiscal, e a baixa eficiência do gasto público, no caso da gestão estratégica. No entanto, defendem que essas inovações no processo orçamentário

não alteram suas características constitutivas, pois regras fiscais e gestão estratégica, ao interagirem com os aspectos estruturais do sistema orçamentário, acabam se amoldando a eles.

No capítulo 8, *Multiplicidade de regras fiscais no Brasil: disfunções, rigidez e ameaça à sustentabilidade*, Emilio Chernavsky discute a problemática da multiplicidade das regras e sua relação com a sustentabilidade fiscal no Brasil. Se, por um lado, a introdução das regras tem seus resultados positivos esperados sobre a evolução dos agregados fiscais questionados, por outro lado, as evidências recolhidas a partir do acúmulo da experiência prática têm fortalecido críticas importantes que apontam seus possíveis impactos negativos. No caso brasileiro, em especial, avaliam-se as possíveis dificuldades que a multiplicidade de regras impõe à condução da política fiscal no país, em especial a necessária flexibilidade para enfrentar mudanças relevantes e imprevisíveis na conjuntura, como no caso da pandemia causada pela covid-19.

Na sequência, Esther Dweck, em *Os constrangimentos fiscais na gestão do orçamento*, destaca como determinadas regras afetam a gestão orçamentária, impondo constrangimentos fiscais, e avalia seus impactos econômicos sobre o crescimento do produto interno bruto (PIB), o nível de emprego e os indicadores fiscais. No capítulo são analisadas a regra de ouro, as metas de resultado fiscal trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o teto de gastos da EC nº 95/2016 e busca-se demonstrar que essas regras afetam a capacidade do governo de conduzir a política econômica e podem ter reflexos sobre a concentração de renda, diante do conflito distributivo típico de qualquer peça orçamentária.

No capítulo 10, *Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil: arranjo normativo e nefastas implicações ao desenvolvimento nacional*, José Celso Cardoso Junior analisa o processo de transmutação do fundo público. Defende o autor que, no caso brasileiro, tal fenômeno acontece por meio do seu sistema de dívida pública, o qual depende da forma financeira de valorização dos fluxos de renda e estoques de riqueza para a sua realização dinâmica intertemporal; e que esse processo assume um caráter disfuncional, na medida em que há uma socialização ampla e intensa da arrecadação/expropriação tributária na formação do fundo público – ainda que com seu caráter regressivo. Ao mesmo tempo, ocorre uma destinação/apropriação privada do gasto público, igualmente intensa, porém concentrada em poucos e privilegiados setores/agentes econômicos.

Finalizando o segundo bloco, Márcio Gimene e André de Melo Modenesi apresentam *Alternativas de aperfeiçoamento das regras fiscais brasileiras*, capítulo no qual pontuam as divergências teóricas e conceituais acerca das instituições e políticas mais adequadas para administrar as receitas e despesas públicas de acordo com a evolução dos ciclos econômicos e as circunstâncias específicas enfrentadas por cada nação. Nesse contexto, os autores analisam três alternativas de aperfeiçoamento das

regras fiscais brasileiras: ampliação das restrições fiscais autoimpostas, flexibilização pró-investimentos e planejamento ajustável aos ciclos econômicos.

A terceira parte, *Gastos tributários e paraestatalidade*, busca suprir uma lacuna na literatura sobre orçamento público: a discussão dos gastos que não transitam pela Lei Orçamentária Anual (LOA), como as renúncias de receitas e os recursos administrados pelos entes paraestatais. São recursos públicos que crescem a cada ano, mas que não costumam receber a mesma atenção das despesas orçamentárias. Nesse sentido, os quatro capítulos discutem a estruturação e a evolução desses gastos, incluindo as dinâmicas normativa e quantitativa relacionadas à gestão orçamentária e os temas relacionados à transparência e ao controle social.

No capítulo 12, *Governança fiscal de gastos governamentais indiretos de natureza tributária (subsídios tributários): notas sobre a experiência internacional*, Mauro Santos Silva e Mônica Mora apresentam uma revisão de literatura sobre os argumentos teóricos e os desenhos de política de governança fiscal, reservando atenção especial à leitura das experiências de políticas de governança de gasto indireto de natureza tributária, ou subsídios tributários, no âmbito de dez países da OCDE. Trata-se de um estudo exploratório que objetiva prover subsídios para uma agenda de política pública de governança fiscal orientada aos gastos indiretos de natureza tributária no âmbito da economia brasileira. A interpretação das experiências internacionais de governança de subsídios tributários foi organizada em torno de quatro eixos: definição do sistema tributário de referência; desenho das regras de responsabilização pela elaboração e publicação de dados e informações; requerimentos para a instituição ou ampliação e incentivos para a redução ou a revogação dos subsídios tributários; e processos de revisão e de avaliação *ex post*.

Em *Fugindo do jogo para ganhar: o peso dos gastos tributários*, Karen Silverwood-Cope e Marcelo Ling analisam a gestão e a governança de gastos tributários, considerado uma despesa extraorçamentária que não é regulada pelos mesmos mecanismos de gestão e governança dos instrumentos orçamentários. Nos últimos anos, tem sido crescente o uso de gastos tributários para benefício direcionado a certos grupos de atores que demandam incentivo econômico direto em políticas de *safety net* ou de atividades econômicas. Os autores também debatem sobre o impacto sistêmico que o uso desses instrumentos extraorçamentários de financiamento tem na gestão pública e sobre as opções de melhoria da capacidade estatal para a gestão de tais instrumentos.

No capítulo 14, *Gasto tributário no Brasil: evolução e hipóteses explicativas*, Lucas Trentin Rech apresenta uma linha do tempo dos gastos tributários – os quais foram classificados em doze distintas categorias –, ao mesmo tempo que busca relacioná-los com gastos governamentais, distribuídos nas mesmas categorias. Com essa análise, o autor pontua que o crescimento do gasto tributário tem

sido expressivo nos últimos anos, acima dos gastos diretos, principalmente nas áreas em que não há garantias constitucionais. Isso consolida, na estrutura orçamentária, o discurso econômico que separa metafisicamente Estado e mercado.

No último capítulo desse bloco, Jackson de Toni, em *Políticas públicas, governança orçamentária e o setor paraestatal*, discorre sobre a consolidação do setor público não estatal a partir do processo de agencificação, promovido no bojo das reformas de Estado de primeira geração, inspiradas pela New Public Management, dos anos 1990. Como ao longo dos anos houve um crescimento da transferência de recursos orçamentários e do volume de serviços transferidos, delegados e descentralizados, a suposição por trás da tendência institucional é que o setor paraestatal possui, *a priori*, modelos gerenciais e jurídico-institucionais que conferem mais eficácia, efetividade e eficiência na aplicação de recursos públicos. A partir desse referencial, o autor procura identificar o contexto institucional, localizando as variáveis centrais – os principais atores e seus interesses e as estratégias essenciais –, para tentar trazer luz à relação complexa desse universo heterogêneo, sistematizando os problemas e sugerindo possíveis ações normativas para aperfeiçoar o ciclo das políticas públicas.

Na quarta parte, *Estratégias setoriais*, são discutidas as estratégias desenvolvidas pelos atores setoriais, executores de políticas públicas, na disputa pelos recursos orçamentários e pela realização do gasto público. Como será demonstrado em seus cinco capítulos, não há uma estratégia ótima a ser perseguida quando se quer ampliar o montante de recursos. Cada um deles mobilizou as “armas” que existiam à disposição. Mesmo dentro do conjunto de executores de políticas públicas, o grupo não é homogêneo, e as estratégias variam de acordo com as especificidades.

O capítulo 16, *Governança orçamentária em saúde e educação: razões para reduzir as garantias constitucionais?*, de Luiz Fernando Arantes Paulo e Júlia Marinho Rodrigues, busca oferecer subsídios para o debate acerca da governança orçamentária nas áreas de saúde e educação a partir de três enfoques: o jurídico-normativo, o orçamentário-financeiro e o de resultados. O primeiro descreve a preocupação em identificar o grau de rigidez imposto aos gestores para o planejamento e a gestão das despesas em saúde e educação, tanto na esfera federal como nas subnacionais, dentro das regras vigentes. O segundo, ao expor a evolução das despesas orçamentárias nessas áreas, busca qualificar a análise sobre o volume do financiamento dessas políticas públicas por meio da comparação com países selecionados. O terceiro enfoque compara os principais indicadores de saúde e educação no país com o de países selecionados, visando associar o debate sobre regras e financiamento aos resultados percebidos no bem-estar da sociedade. A partir desse conjunto de dados, os autores afirmam que o Brasil, após 1988, avançou na garantia desses direitos à população, com melhora em diversos indicadores referentes às condições de saúde e educação, embora ainda estejam distantes dos padrões observados nos países da OCDE.

No capítulo 17, *O acesso dos entes subnacionais ao orçamento federal: as transferências automáticas educacionais*, Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha analisa a estrutura de governança das transferências automáticas da União na área educacional, para estados, municípios e Distrito Federal. Com foco na questão federativa, o autor aborda o problema da repartição tributária e a disputa pelos recursos federais, bem como a evolução das regras conveniais e os custos transacionais que elas possuem. Na sequência, apresenta ainda a história institucional das transferências educacionais e o surgimento e a evolução das transferências automáticas num contexto combinado de expansão das políticas educacionais para a educação básica e redução da máquina pública federal.

No capítulo seguinte, *Problemática do FNDCT: crises político-institucionais, de processos decisórios ou de falta de recursos?*, João Carvalho Leal e Alexandre Coelho Teixeira analisam a trajetória do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) nos últimos dezesseis anos, com destaque para a promulgação da Lei Complementar nº 177, de 12 de janeiro de 2021, que vedou os contingenciamentos dos recursos do FNDCT. A visão predominante no meio político e acadêmico é que a crise financeira do Fundo seja decorrente dos ajustes fiscais do Estado, com cortes de orçamentos destinados às atividades de ciência e tecnologia. Entretanto, surgiram argumentos de que essa crise poderia estar associada ao processo de fragilização da estrutura decisória do FNDCT, que foi estabelecida sob o princípio da gestão compartilhada. Os autores concluem que a crise pela qual ainda passa o FNDCT atualmente não pode ser interpretada como uma simples conjuntura de falta de recursos. Trata-se de uma crise de natureza político-institucional, cuja saída passa necessariamente pelo desenvolvimento (melhorias) de institucionalidades com capacidade de pacificar disputas entre grupos de pressão.

O capítulo 19, *Regras orçamentárias e programas estratégicos: decifrando a lógica do orçamento do Ministério da Defesa*, de Thiago Borne, Luís Felipe Giesteira e Leandro Freitas Couto, une a análise das particularidades do orçamento da defesa à abordagem institucionalista da governança orçamentária no Brasil. Os autores apresentam os documentos articuladores de defesa e dos programas estratégicos em desenvolvimento no país, bem como a dinâmica alocativa em torno desses projetos. Destacam, ainda, que a defesa não ficou imune às diretrizes mais gerais da política econômica, e ao mesmo tempo ressaltam o uso das inversões financeiras como mecanismo criativo de utilização das regras orçamentárias e a adaptabilidade do setor de Defesa ao atual regime de governança orçamentária.

Em *Gestão de investimentos estratégicos no governo federal: do Brasil em Ação ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, capítulo 20 do livro, Eduardo Rodrigues da Silva traça um histórico das iniciativas para seleção e gestão dos investimentos públicos prioritários e busca identificar a relação entre os instrumentos de

planejamento criados pela CF/1988, em especial o Plano Plurianual (PPA) e o PAC, de 2007. De acordo com o autor, o modelo de gestão e monitoramento do PAC se apropriou de experiências anteriores de monitoramento e avaliação implementadas pelo governo federal desde a segunda metade da década de 1990, ao mesmo tempo que promoveu inovações importantes, como levar sua gestão para a Casa Civil da Presidência, ficando o monitoramento e a gestão operacional mais próximos das instâncias decisórias de governo.

A quinta parte, *Novos atores institucionais*, composta por três capítulos, apresenta os mais recentes atores que têm assumido um papel de destaque na governança orçamentária brasileira, como a Instituição Fiscal Independente (IFI), a Junta de Execução Orçamentária (JEO) e a Comissão de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

O capítulo 21, *O papel das Instituições Fiscais Independentes e o caso do Brasil*, de Felipe Scudeler Salto e Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti, discute a lógica e o objetivo dessas instituições, destacando o que esperar de sua atuação e como seu desempenho é avaliado. No texto, aborda-se também o processo de criação, implantação e consolidação da Instituição Fiscal Independente (IFI) brasileira, criada em 2016 e vinculada ao Senado Federal. Segundo os autores, uma preocupação central dos países europeus, que criaram boa parte de suas instituições no pós-crise de 2008, é o chamado *viés deficitário* da política fiscal, além da necessidade de se ter maior acompanhamento e mais transparência em relação às contas públicas. As regras fiscais, isoladamente, não se mostraram suficientes para levar a condutas fiscais mais responsáveis, o que está na gênese das IFIs.

Em *As diferentes roupagens da Junta de Execução Orçamentária de Fernando Henrique Cardoso a Jair Bolsonaro*, capítulo 22, Leandro Freitas Couto, Júlia Marinho Rodrigues e Osmar Santos Rezende Junior discutem a evolução da Junta de Execução Orçamentária para a governança orçamentária no Brasil. Embora suas origens remontem a meados dos anos 1990, sua formalização recente, por meio do Decreto nº 9.169/2017, reforça seu papel no atual regime. O texto vem cobrir uma lacuna importante na literatura, que tem pouca produção sobre o tema, dado que o colegiado operou “informalmente” durante a maior parte do período, tendo seus papéis e atores se alterado ao longo do tempo. A pesquisa se baseou mormente em entrevistas com atores que participaram ativamente do colegiado em diferentes momentos, cobrindo desde o governo Fernando Henrique Cardoso até os primeiros anos do governo Jair Bolsonaro.

O último capítulo desse bloco, *A relação entre avaliação e orçamento e o papel do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas*, apresenta a atuação do referido conselho, discutindo sobre os desafios enfrentados para efetivar a incidência da avaliação sobre o processo orçamentário. Desenvolvido por Aumara Feu,

Carlos Renato de Melo Castro, Rodrigo Leandro de Moura, Roberta da Silva Vieira e Seiji Kumon Fetter, especialistas que compõem a equipe que dá suporte técnico ao órgão, o capítulo apresenta um processo ainda em consolidação, exigindo um esforço adicional do centro de governo. O acesso a dados “sigilosos” continua como um obstáculo aos processos avaliativos, que ainda precisam ser reforçados por mudanças no próprio processo orçamentário para que consigam incidir nas decisões alocativas.

A sexta parte – *Poder Legislativo, órgãos de controle e sociedade civil* – é composta por quatro capítulos e aborda a governança orçamentária brasileira na perspectiva do parlamento, do Tribunal de Contas da União (TCU) e da sociedade civil.

O capítulo 24, *Orçamento impositivo das emendas coletivas de bancada: indo além do poder de emenda versus poder de agenda*, de Cristian Jesus da Silva, Erlene Maria Coelho Avelino e Júlia Marinho Rodrigues, investiga as diferentes racionalidades presentes na aprovação das emendas parlamentares impositivas de bancada. Os autores partem da teoria da dupla arena, que prevê a coexistência de incentivos para comportamentos individuais distributivistas, mas também reconhecem que as regras internas de funcionamento do parlamento favorecem a atuação dos partidos. O texto realiza o rastreamento do processo de aprovação da EC nº 100/2019, que instituiu a obrigatoriedade de execução para as emendas coletivas de bancada e procura demonstrar que não há contradição entre comportamento individual e coletivo.

No capítulo seguinte, *Controle parlamentar por meio de autorizações orçamentárias condicionadas: pontos de partida para o estudo da experiência brasileira com obras públicas*, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt faz uma síntese descritiva do funcionamento dessa modalidade de controle parlamentar, seguida de discussão das possíveis abordagens teóricas sobre o tema e de um estudo empírico inicial sobre algumas implicações observáveis dessas abordagens. O autor aponta que o procedimento de controle parlamentar pela via do condicionamento da autorização orçamentária em função de indícios de irregularidades relatados pelo TCU, implementado no processo orçamentário federal desde 1995, teve impactos significativos no orçamento federal desde então, mas se ressentia ainda da escassez de informação básica e de análise.

No capítulo 26, *O crescente protagonismo do Tribunal de Contas da União na governança orçamentária na década de 2010*, Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula revisa o processo de consolidação da atuação do TCU sobre a governança orçamentária, especialmente ao longo da última década, analisando a atuação do tribunal, com foco em: i) contribuições decorrentes de parcerias com organismos internacionais, grandes catalisadoras do fortalecimento de capacidades institucionais relevantes para o exercício do controle sobre a gestão das finanças públicas; e ii) alguns trabalhos que tiveram impacto relevante na governança orçamentária federal, os quais

mostram o papel ativo do controle externo para induzir melhorias na funcionalidade do orçamento e nos quais podem ser enxergados os subsídios adquiridos no diálogo entabulado com as organizações multilaterais.

No último capítulo do bloco e também do livro, Carmela Zigoni e José Antônio Moroni apresentam o *Orçamento sem cidadania: impedimentos à participação e controle social no Brasil*, no qual discutem os limites da participação cidadã nas decisões sobre o orçamento público. No texto, os autores realizam uma análise crítica aos mecanismos institucionalizados de participação social no período democrático mais recente, bem como a redução desses espaços a partir de 2016. Esse contexto está conectado à expansão da disponibilização ao público de dados governamentais a partir de 2004, com o lançamento do Portal da Transparência, os avanços permitidos pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e os recentes ataques às conquistas na agenda de transparência.

O livro traz um conjunto de reflexões sobre o tema da governança orçamentária e, dessa maneira, busca contribuir para o avanço da agenda de pesquisa. Nesse sentido, o objetivo principal da publicação é servir como ponto de apoio aos estudos sobre esse tema, reunindo referências teóricas e empíricas inovadoras e instigando novas linhas de investigação. Apesar de reunir uma quantidade expressiva de capítulos, a obra não poderia esgotar o assunto. Vários setores não puderam ser contemplados, e a participação de outros atores com atuação no processo orçamentário, como o Poder Judiciário, as agências reguladoras, empresas estatais e demais entes federativos, deve contar ainda com análises mais aprofundadas.

Da mesma forma, com este trabalho, abrem-se perspectivas de análise a respeito da governança orçamentária em níveis internacional e subnacional para buscar elementos que auxiliem ainda mais o estudo sobre o orçamento público em nível federal. Com a fragilização dos processos, instituições e instrumentos de planejamento e seu consequente distanciamento do orçamento, as experiências nos estados e municípios podem alimentar o processo de retomada.

A influência do Poder Legislativo sobre o processo orçamentário, que atualmente revela uma espécie de “semipresidencialismo orçamentário” no Brasil de hoje, requer atenção. Enquanto cresce o número de normativas que tornam impositiva a execução de emendas parlamentares em estados e municípios, iniciativas de participação social na definição delas cada vez mais se propagam.

A complexidade da governança orçamentária, expressa na dinâmica dos relacionamentos entre os diferentes atores que disputam o orçamento e nas instituições que regulam essa interação, também exigiu uma análise atenciosa por parte de pesquisadores, políticos e gestores públicos em geral. Demonstrou-se, então, que o desequilíbrio do regime de governança orçamentária pode acarretar perdas sociais profundas se dificultar a entrega de bens e serviços que garantam

direitos à sociedade, em uma miríade de áreas de atuação do estado. Nessa linha, ainda de acordo com as pesquisas apresentadas, as regras orçamentárias e a gestão fiscal devem ser meios para o desenvolvimento pleno, e não um fim em si mesmo.

Por seu turno, a instabilidade dessas regras, como observamos no Brasil no último período, tem custos de transação altos para os atores envolvidos. A adaptação às recorrentes novas regras pelo conjunto de atores, que ensejam estratégias específicas, com maior ou menor dificuldade, também pode representar um desafio à eficiência do setor público. Em resumo, este trabalho busca contribuir com a discussão sobre a qualidade do gasto público e sobre o funcionamento do Estado, inclusive na relação entre poderes, entes federados e a sociedade, no planejamento, na orçamentação e na execução de políticas que promovam o desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei nº 4.320/64.** 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

GOOD, D. **The politics of public money.** 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

HAGEN, J. von. Budgeting institutions for better fiscal performance. *In*: SHAH, A. (Ed.). **Budgeting and budgetary institutions.** Washington: World Bank, 2007. p. 27-49.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action.** New York: Cambridge University Press, 1990.

WILDAVSKY, A. B. **The politics of the budgetary process.** Boston: Little, Brown and Company, 1964.

Parte 1

**Marcos Conceituais e Teóricos: caracterização
do regime de governança orçamentária**

GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: UMA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA

Ana Claudia Castro Silva Borges¹

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo explorar, teoricamente, dimensões do conceito de governança aplicadas ao processo decisório no âmbito do orçamento público. Governança é aqui entendida enquanto “regras do jogo”, arranjos institucionais formais e informais que dão sustentação ao modelo orçamentário, e enquanto mecanismos que governam o funcionamento diário dos órgãos públicos e definem o grau de responsabilidade e de prerrogativas imputado a cada participante.

Cabe destacar que o orçamento público, mais que instrumento técnico ou ferramenta de alocação de recursos, é importante e singular arena de política. A contribuição teórica da análise que agora se propõe estaria assentada, portanto, na iniciativa de retratar o desenho da estrutura institucional do orçamento público – primeiro, sob a perspectiva de disputa de poder entre interesses conflitantes; segundo, como fruto de estratégias deliberadas com vistas a favorecer ou prejudicar determinados conjuntos de preferências.

Nesse contexto, com base em abordagem institucionalista, procurar-se-á realçar o papel estratégico desempenhado pelos diferentes atores que participam do processo decisório da despesa. Parte-se do pressuposto teórico de que os atores utilizam, para balizar sua ação, uma das quatro lentes conceituais propostas por Good (2014) em *The Politics of Public Money*, de acordo com sua posição institucional, seus objetivos, as restrições de recursos de que dispõem e as responsabilidades advindas da sua função como “guardiões”, “gastadores” ou “definidores de prioridades”, mediadas pelo papel desempenhado por “controladores externos” (*financial watchdogs*). Segundo esse autor, tais perspectivas diferem grandemente umas das outras, resultando em significados completamente distintos.

Com esse objetivo em tela, a seção 2, a seguir, faz ampla revisão da utilização do termo governança na literatura, com vistas a explorar dimensões desse conceito aplicadas ao processo decisório no âmbito do orçamento público.

1. Consultora legislativa de assessoramento em orçamentos do Senado Federal.

A seção 3, com base no modelo conceitual desenvolvido por Good (2014) e nos pressupostos teóricos do institucionalismo histórico, procura avaliar as estratégias de que se valem os diferentes atores, a partir de sua função institucional, a fim de fazer valer a sua agenda prioritária. A seção 4 traz as considerações finais, à guisa de conclusão.

2 GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: DEFINIÇÃO E DIMENSÕES

O interesse sobre o estudo da governança estaria associado a propostas de reformas no setor público nos anos 1980 e 1990, que tinham por objetivo rever o papel do Estado. No entanto, o uso do termo governança não é homogêneo na literatura e tem sido empregado para designar diferentes visões de mudanças nos governos, na sociedade e na economia (Bevir e Rhodes, 2001).

Segundo Levi-Faur (2012), é possível identificar na literatura pelo menos quatro diferentes perspectivas para a definição de governança, todas relacionadas entre si. A governança vista como estrutura refere-se à arquitetura formal e informal das instituições; como processo, procura capturar aspectos dinâmicos de interatividade, sendo pensada, então, não como conjunto estável ou permanente de instituições, mas como processo contínuo de direção ou de reforço da capacidade institucional, com o objetivo de orientar e de coordenar (processo de geração de normas, de práticas ou de exercício de autoridade). Como mecanismo, a governança diz respeito a um conjunto de procedimentos institucionais (instrumentos) de tomada de decisão, de conformidade e de controle; e, por fim, como estratégia, representa os esforços dos atores para gerir e manipular tanto o desenho das instituições quanto a utilização de mecanismos, a fim de moldar escolhas e preferências.

Observe-se que a dinâmica do orçamento público, como de outras arenas de políticas públicas, se dá pela conjunção sistêmica das quatro perspectivas citadas: *estruturas* viabilizam *processos* que utilizam *mecanismos* para implementar *estratégias*. É o peso atribuído a cada uma delas na dinâmica de funcionamento do sistema que diferencia as visões de governança.

Martins (1995), por sua vez, identifica duas vertentes principais no uso do termo governança. Na primeira vertente, governança estaria associada a formas e mecanismos de coordenação e cooperação, não necessariamente ligados ao uso da autoridade pública. Nessa perspectiva, a análise da governança transcende o plano institucional-governamental e inclui mercados, redes sociais, hierarquias e associações como modos alternativos de prover bens e serviços públicos (Melo, 1996). Já na segunda vertente, governança qualificaria o modo como a autoridade política é exercida. Passa, então, a ter conotação funcional, no sentido de julgamento de valor sobre o desempenho de governos.

Essas diferenças teriam raízes no início dos anos 1990, quando o papel do Estado foi revisto no âmbito das reformas associadas à Nova Gestão Pública. Essas reformas tinham como objetivo melhorar a eficiência no setor público, com base nos conceitos neoliberais de privatização e práticas de mercado, trazendo, assim, conceitos da administração privada para o âmbito do setor público. O ponto de ligação entre as diferentes abordagens residiria no fato de que as novas concepções propostas foram organizadas em torno das crenças e dos desejos dos atores envolvidos no ambiente institucional. No entanto, possuem diferentes narrativas que são aderentes a distintos modos de ver e processar as mudanças no setor público (Bevir e Rhodes, 2001).

Seguindo a primeira vertente, o conceito de governança, tanto no setor público quanto no privado, refere-se aos meios para alcançar direção, controle e coordenação de indivíduos ou de unidades organizacionais, total ou parcialmente autônomos, em nome de interesses para os quais contribuem conjuntamente (Lynn Junior, Heinrich e Hill, 2001, p. 6).

Esses três elementos – direção, controle e coordenação –, conjugados de diferentes formas, têm orientado a agenda de pesquisa sobre governança no sentido de identificar estruturas institucionais, ou instrumentos de ação, capazes de ir além de normas constitucionais e aspectos formais relativos ao governo, aos políticos e às relações políticas, com vistas à adoção de mecanismos horizontais de colaboração entre atores estatais e não estatais, na solução de problemas coletivos (Levi-Faur, 2012; Rhodes, 1996).

Representando a segunda vertente, aparecem os estudos patrocinados por organismos multilaterais no intuito de embasar decisões quanto à concessão de empréstimos. Com implícito julgamento de valor a respeito da capacidade financeira e administrativa dos diferentes países, a interpretação do termo governança no âmbito do setor público partiria do reconhecimento de que, de modo subjacente à atuação governamental, existiria uma pluralidade de arranjos institucionais capazes de distribuir poderes de direção, controle e coordenação, de forma a moldar o processo decisório (Fleury, 1996; Martins, 1995; Lynn Junior, Heinrich e Hill, 2001).

Assim, economistas desses organismos passaram a acreditar que a efetividade de reformas do Estado visando à economia de mercado dependeria das instituições políticas de cada país. “Boa” governança, portanto, foi definida como barreira institucional à corrupção e requisito para o funcionamento da economia de mercado. Baseadas nesses entendimentos, agências internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, incorporaram o critério de boa governança para a concessão de empréstimos aos países em desenvolvimento (Bevir, 2009; Bevir e Rhodes, 2001; Diniz, 1995).

Nesse sentido, é bastante comum, na discussão sobre as condições que garantem a eficiência do Estado, o argumento de que a boa governança, associada a instituições fortes, leva ao desenvolvimento do país. No entanto, não é tão simples identificar quais seriam os elementos dessa boa governança capazes de elevar a *performance* do Estado (Diniz, 1995; Grindle, 2007; 2013; Martins, 1995).²

Segundo o Banco Mundial, a governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento (World Bank, 1992, p. 1). Boa governança seria, então, sinônimo de sólida gestão para o desenvolvimento. A experiência teria mostrado que mesmo os programas e os projetos que o banco ajuda a financiar, considerados tecnicamente sólidos, muitas vezes não apresentam os resultados esperados por motivos relacionados à qualidade da ação governamental.

De forma abrangente, para o Banco Mundial, governança seria sinônimo de boas condições de gestão que levam ao desenvolvimento. Em outras palavras, a eficiência do Estado estaria associada ao modo pelo qual o governo exerce o seu poder, incluindo as dimensões econômicas e sociais da ação estatal que levariam ao desenvolvimento.

Assim, a conclusão é de que países pobres teriam essa condição porque têm governança ruim e países que crescem, ou são ricos, somente chegaram a essa posição porque desenvolveram boa governança ao longo de sua história. Logo, seria necessário identificar os elementos de boa governança que proporcionaram condições favoráveis ao desenvolvimento e à redução da pobreza, de modo a promovê-los nos países em desenvolvimento (Baland, Moene e Robinson, 2009; World Bank, 2012).

Representantes atuais do pensamento do Banco Mundial a respeito da influência da governança no desenvolvimento do país, Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2009) definem governança, de forma ampla, como as tradições e instituições por meio das quais a autoridade de um país é exercida. Isso inclui: i) o processo pelo qual os governantes são escolhidos, monitorados e substituídos; ii) a capacidade do governo de efetivamente formular e implementar políticas sólidas; e iii) o respeito dos cidadãos e do Estado às instituições que governam a economia e as interações sociais. Com base nessas dimensões, o Banco Mundial tem aperfeiçoado índices capazes de “medir” as instituições dos diferentes países com o objetivo de sugerir novas práticas e comportamentos que possam promover melhoria no desempenho dos governos.

2. Sobre esse aspecto, veja-se, no capítulo 4 desta publicação, a visão da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) de quais seriam os dez princípios de boa governança do orçamento público e como a governança orçamentária brasileira se coloca em relação a eles.

Além de questionar a extensão da agenda proposta para se alcançar a governança “ideal” e as dificuldades práticas para a identificação dos elementos da boa governança, Grindle (2007) avalia, ainda, que existe uma grande lacuna entre as prescrições gerais para se aprimorar a governança para o desenvolvimento e os dilemas enfrentados pelos responsáveis pelo desenho de intervenções específicas. Diante desse quadro, a literatura sobre o tema deveria concentrar-se em estudar estratégias para construir uma ponte entre o que pode ser aprendido com as pesquisas e o que deve ser feito no mundo real.

Essa crítica leva em consideração, segundo Grindle (2011), que os países cumprem diferentes trajetórias históricas que se refletirão nas escolhas sociais e econômicas. Portanto, “receitas de bolo”, ou seja, prescrições de fórmulas ou modelos gerais de forma indiscriminada, muitas vezes não se adaptam às diferentes realidades. Estudos atuais sobre governança têm proposto respostas para situações específicas, utilizando expressões como próximos passos, boa o bastante, diagnósticos contextualizados, entre outras, mirando intervenções apropriadas no tempo, no lugar, na experiência histórica e na capacidade local.

Assim, uma nova geração do estudo da governança tem enfatizado a importância de se conhecer o ambiente no qual novas políticas, instituições e processos serão introduzidos. Com base nessa perspectiva, Grindle (2011, p. 415-416, tradução nossa) avalia que

as instituições informais são tão importantes quanto as regras formais do jogo para descobrir aonde ir e como chegar lá. Compreender a evolução histórica de como os países se atrapalham em seu caminho em direção a instituições relativamente eficientes e eficazes é fundamental, assim como avaliar plenamente o progresso relativo em comparação com os pontos finais ideais. Como Matt Andrews (2013) argumentou, fazer o que parece possível tem mais probabilidade de resultar em melhorias de governança do que tentar fazer servilmente o que os nórdicos fazem.

Seguindo essa lógica, Lynn Junior, Heinrich e Hill (2001) destacam que o estudo da governança deveria buscar identificar a influência da configuração das variáveis, mais que as variáveis em si ou simples correlações; a natureza política das configurações; e a importância da autoridade informal, fator endógeno que ligaria a autoridade formal aos resultados obtidos.

Nessa mesma linha, para Ibanhes *et al.* (2007), a análise da estrutura institucional de regras formais e informais que moldam comportamentos, embora tema central em governança, deve vir acompanhada de elementos que possam identificar diferentes forças presentes nas regras e nos processos, que contam com determinados mecanismos (instrumentos), se esforçam para gerir e manipular o desenho das instituições e moldam escolhas e preferências (estratégia). Nesse sentido, os autores propõem “utilizar o conceito de governança para compreender os fatores que

organizam a interação de atores, a dinâmica dos processos e as regras do jogo, envolvidas na tomada e implementação das decisões em uma dada sociedade” (Ibanhes *et al.*, 2007, p. 577). Com isso, a construção das regras do jogo, e não a regra propriamente dita, passaria a constituir a dimensão central do estudo da governança.

O arcabouço teórico que sustenta a perspectiva de Ibanhes *et al.* (2007) considera que as regras atuais seriam resultado da interação contínua entre atores. Os atores competiriam estrategicamente, a partir de diferentes posições, inserções, recursos ou interesses. O resultado dessa competição influenciaria comportamentos e condutas e indicaria o grau de institucionalização. Nesse contexto, se as regras do jogo são geradas como consequência da interação dos atores, é necessário analisar, ainda, a dinâmica dos processos, com o objetivo de incorporar a perspectiva temporal – no sentido de estudar o desenvolvimento sequencial e dinâmico das transações realizadas.

Essa perspectiva para a definição do termo governança leva em consideração aspectos relacionados aos elementos do jogo político identificados em Couto e Abrúcio (2003), ao analisarem o segundo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) do ponto de vista dos condicionamentos políticos ao encaminhamento da agenda de políticas públicas. Segundo esses autores, o conhecimento e a vivência das regras do jogo alterariam a maneira como, em diferentes situações ao longo do tempo, os atores decidiriam lidar com elas, ou seja, possibilitariam novas interpretações acerca de velhas regras.

Assim sendo, para a consecução de seus objetivos, os gestores públicos levariam em consideração quatro elementos: i) a agenda, ou seja, os fins perseguidos; ii) as restrições de recursos disponíveis para sua persecução; iii) os parâmetros institucionais; e iv) os demais atores envolvidos (com suas intenções e recursos). Esses elementos estariam interligados e a possibilidade de atingir os fins pretendidos, nessa linha, variaria significativamente em decorrência dos recursos postos à disposição de cada ator. A preferência por diferentes arcabouços institucionais também seria influenciada pela distribuição dos recursos, uma vez que diferentes regras afetariam de forma distinta atores desiguais. Os parâmetros institucionais definiriam, assim, as condições de relacionamento dos atores ao estipular regras para essa interação (Couto e Abrúcio, 2003).

Embora de maneira mais ampla, esses mesmos aspectos estariam presentes na definição proposta por Diniz (1995) ao termo governança, entendida como o poder de um governo fazer valer as suas decisões de forma efetiva. Esse poder pressupõe a capacidade de comando do Estado, isto é, a força para definir e implantar políticas públicas, bem como a capacidade de coordenação desse Estado para levar em consideração uma diversidade de interesses conflitantes, estabelecendo prioridades e conciliando objetivos, no contexto do jogo democrático. Assim, o estudo da governança teria por objetivo avaliar a atuação do Estado

a partir de três diferentes dimensões: capacidade de comando e direção; capacidade de coordenação; e capacidade de implantação.

Segundo Diniz (1995, p. 401-402), para ter comando e direção, o Estado deveria ser capaz

não só de assumir a direção efetiva do processo de produção de políticas públicas realizado pelo conjunto da máquina estatal, como definir e ordenar prioridades, garantindo sua continuidade ao longo do tempo. Trata-se, portanto, da capacidade de definir as estratégias gerais de ação, as grandes diretrizes que nortearão as decisões governamentais. A inexistência de uma direção geral que integre as várias fases do processo decisório a determinadas metas globais abre o caminho para uma atuação desarticulada e fragmentada, submetida à lógica de metas e interesses contraditórios.

Desse modo, a capacidade de comando e direção estaria associada ao desenvolvimento de estratégias gerais de ação que definiriam o caminho a ser seguido pela administração pública e pelos demais participantes do processo decisório na consecução dos objetivos do governo. Permitiria, ainda, cobrar resultados e promover a transparência e a *accountability*.

No entanto, por si só essas orientações não seriam suficientes para que as decisões se transformassem em realizações. Logo, para alcançar governança, o Estado deveria ser capaz, ainda, de conciliar distintas políticas, diferentes interesses em jogo e diversos atores, dentro e fora do governo. Essa capacidade de coordenação pode ser vista, por exemplo, como a possibilidade de integração entre diferentes áreas de governo de forma a garantir a coerência e a consistência das políticas governamentais, afinadas com o projeto global. Engloba, assim, uma gama de arranjos em diferentes direções: para cima (transnacional, intergovernamental e global); para baixo (regional, local); e horizontalmente (esfera privada, intersetorial).

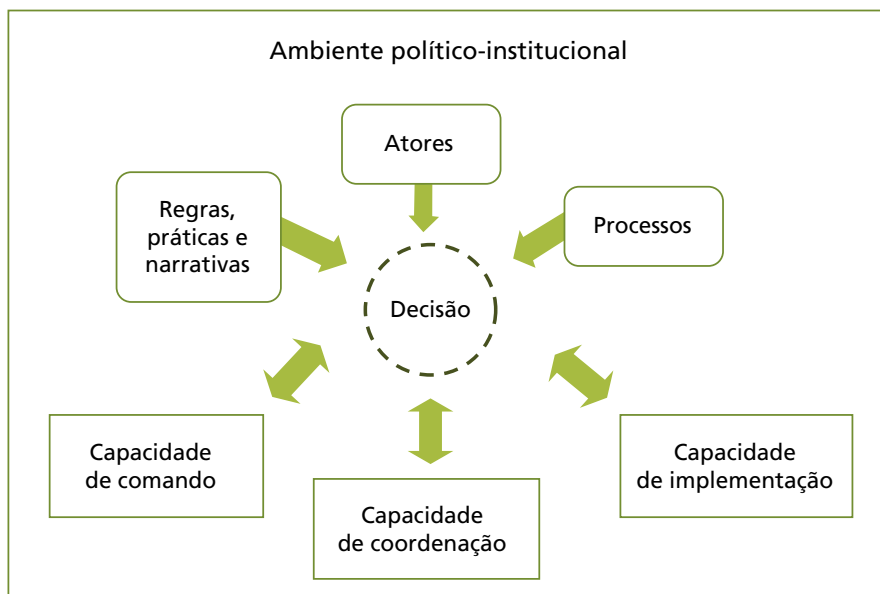
Ainda segundo Diniz (1995), para ter capacidade de implantar políticas, seria necessário: i) certificar-se de que os recursos estarão disponíveis; ii) considerar entre os recursos aqueles associados à competência técnica e à excelência do quadro administrativo; iii) promover condições de sustentação política das decisões (natureza eminentemente política da implantação – negociação, sociedade e partidos políticos); e iv) oferecer transparência dos processos de gestão e de execução, requisito da ação do governo em um regime democrático.

Nota-se, assim, o grande desafio que se apresenta para a administração pública alcançar certos padrões de governança propostos por meio de reformas institucionais que buscam melhorar a eficiência do setor público.

Diante da multiplicidade de definições e dimensões que o termo adquire na literatura, apresentadas resumidamente até aqui, assume-se, para fins da estrutura conceitual a ser mostrada a seguir, o termo governança, em geral, como ferramenta

analítica para compreender os fatores que organizam a interação entre atores, a dinâmica dos processos e as regras, práticas e narrativas envolvidas no processo de tomada e implantação de decisões do Estado, com vistas a obter capacidade de comando, de coordenação e de implantação. A figura 1 resume, analiticamente, as dimensões do termo governança exploradas neste texto.

FIGURA 1
Dimensões do conceito de governança



Elaboração da autora.

Dessa forma, com base no ambiente político-institucional em que ocorre o processo de tomada e implantação de decisões do Estado, diferentes atores interagem, a partir de determinadas regras formais e informais, com vistas a: i) moldar os processos; ii) moldar as próprias regras; e iii) fazer valer determinada agenda prioritária, levando em consideração os recursos de que dispõem, ou seja, a respectiva capacidade de comando, de coordenação e de implantação.

Nesse sentido, North (2005) avalia que, para se compreender o desempenho do setor público, a partir dos mais variados aspectos da ação governamental, é necessário explorar em profundidade o modo como as instituições, enquanto regras do jogo, “trabalham”. Instituições, nessa perspectiva, são constrangimentos humanamente inventados que estruturam a interação política, econômica e social. São representadas por um conjunto de regras formais e informais capazes de definir o papel dos atores, bem como o acesso que cada um terá a recursos, em determinado

período de tempo e em circunstâncias especiais, de maneira visível, por meio de mecanismos como leis, direito e licenças ou, indiretamente, por meio de práticas, comportamentos e narrativas que de alguma forma privilegiem algum grupo ou que legitimem a autoridade. Vale lembrar que, segundo a abordagem institucionalista, as regras, formais e informais, empoderariam atores diferentemente, fazendo deles mais ou menos capazes de agir de acordo com as adequações prescritas. As diferentes configurações também não seriam permanentes, isso porque sofreriam influências externas ao ciclo governamental.

Cabe destacar, ainda, que toda atividade organizada pelos seres humanos implica o desenvolvimento de alguma estrutura para definir “a forma como o jogo é jogado” (North, 2005). Nessa perspectiva, as instituições teriam por função reduzir incertezas, introduzir regularidade e estabilidade ao dia a dia e, assim, servir de guia para as interações humanas (Cavalcante e Silva, 2012; Peters, 2012). No entanto, como o “jogo é realmente jogado”, depende não só das regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade), mas da força das normas informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e, sobretudo, da eficácia da aplicação dessas regras. Assim, a íntima inter-relação entre crenças e instituições, enquanto evidente nas regras formais de uma sociedade, estaria mais claramente articulada pelas instituições informais, ou seja, por meio de normas, convenções e códigos de conduta internalizados (North, 2005).

Nesse contexto, as regras institucionais informais, ou seja, as práticas do dia a dia, não são representadas por hábitos pessoais determinados, mas por comportamentos que têm função política especial, são reconhecidos pelos atores, têm efeito na coletividade e podem ser apreendidos por observadores externos. Essas regras institucionais informais estariam correlacionadas ao poder de aplicação das regras formais, isto é, aos comportamentos e práticas diárias que, de certa forma, “desobedeceriam” aos preceitos formais, mas seriam aceitos como “certos” tanto por aqueles atores que agiriam de forma “incorreta” quanto pelos que deveriam fiscalizar a sua “correta” obediência (Lowndes e Roberts, 2013).

O modo de transmissão dessas instituições informais ocorreria por meio de pelo menos dois processos essenciais e complementares. No primeiro processo, o aprendizado se daria a partir de práticas aceitas como certas pela maioria, isto é, os atores aprenderiam como eles supostamente deveriam se comportar observando rotinas e reações de outros atores e tentando, em seguida, recriar esses comportamentos. Já no segundo processo, o aprendizado levaria em conta a legitimidade de narrativas, ou seja, de histórias contadas que teriam o poder de transmitir ideias, valores e experiências. As narrativas são vistas, então, como formas de explicar o porquê de determinado comportamento que, caso não fosse seguido, poderia representar perda de prestígio e de credibilidade para aqueles que não cumpriram

os padrões estabelecidos informalmente. Essas práticas e narrativas podem ensejar padrões positivos, como comportamentos éticos e *accountability* da ação pública, ou, ao contrário, podem referendar padrões negativos, como a patronagem e o fisiologismo (Lowndes e Roberts, 2013).

O reconhecimento de que regras informais também comandam o ambiente político-institucional, na análise institucionalista, facilitaria o entendimento da suposta falta de aplicabilidade de determinadas regras e, em períodos de transição, da resistência às mudanças, uma vez que elas poderiam atuar de forma paralela ou até mesmo contrária à regra formal. Dessa maneira, novas regras ou novas estruturas correriam o risco de serem incorporadas ao “modo antigo”, deixando intacto, assim, o modo costumeiro de agir (Lowndes e Roberts, 2013).

A força de regras informais em prover legitimidade às regras formais tem sido considerada, no âmbito da abordagem institucionalista, como um dos fatores que levariam alguns países ao desenvolvimento econômico e social e outros não (North, 1991). Nesse sentido, o estudo conjunto das regras formais e das práticas e narrativas informais poderia ser útil para explicar o comportamento político, embora muitas vezes não seja simples apreender esses padrões informais. Assim, a análise deveria centrar-se no estudo das regras, na observação das práticas e na interpretação das narrativas (Lowndes e Roberts, 2013).

Mas como as instituições distribuem o poder? E como os atores exercem esse poder em um contexto institucional? Para o pensamento institucionalista, a concepção de poder propicia a ação de um ator, coletivo ou individual, contra outro ator, também coletivo ou individual. Ou seja, o exercício do poder de um ator só se manifesta na sua relação com o outro. Dessa forma, para exercer o poder, o ator deve possuir pelo menos dois tipos diferentes de capacidade relacionados entre si. Em primeiro lugar, deve ser capaz de agir em seu próprio benefício. Em segundo lugar, deve ser capaz de impor sua vontade sobre seu ambiente e sobre outros atores. No entanto, esse poder não é autônomo. Ele depende do contexto que define a extensão das possibilidades para o exercício do poder, e tal contexto é dado por regras que têm como características: i) não ser autoaplicáveis, estando, assim, sujeitas a interpretação; ii) permitir ambiguidade nas interpretações, que podem levar à aplicação “criativa” de suas disposições capazes de colocar em curso novos conflitos interpretativos; iii) ser passíveis de resistência, levando os atores regulados a explorar suas imperfeições; e iv) estar sujeitas a algum tipo de desvio de aplicação desde a sua concepção (Hay, 2002 *apud* Lowndes e Roberts, 2013).³

Cabe ressaltar que, da perspectiva dos institucionalistas históricos, a análise das instituições deveria ser direcionada no sentido de compreender como a

3. Hay, C. *Political analysis: a critical introduction*. London: Red Globe Press, 2002.

mediação institucional de contendas de poder ao longo do tempo deixou sua própria marca.

Nessa linha, a “dependência da trajetória” traz a ideia de que para onde vamos não depende apenas de onde estamos agora, mas também de onde viemos, reforçada pelo entendimento de que, feitas as escolhas, elas criariam mecanismos que operariam para sustentá-las ao longo do tempo – mecanismos *self-reinforcement* (Jones, Zalányi e Érdi, 2014; Wildavsky, 1984). Sob essa perspectiva, as instituições seriam modificadas em resposta a eventos externos ou devido a processos contingentes. Esses eventos e processos são considerados momentos críticos, ou seja, circunstâncias decisivas na vida política em que ocorrem transições que estabelecem certas direções de mudança e excluem outras, num caminho que molda as escolhas por anos.

No entanto, o caminho das instituições não é concebido apenas em uma direção. Muitas vezes, as mudanças têm por objetivo resolver problemas que a própria regra causou. Dessa forma, as instituições seguiriam um caminho evolutivo, e não apenas o padrão inicialmente estabelecido (Peters, 2012). As mudanças institucionais seriam capazes de alterar as restrições sob as quais os atores fazem escolhas estratégicas e, assim, reestruturar objetivos e ideias que animam as ações políticas (Steinmo e Thelen, 1992 *apud* Procopiuck, 2013).⁴ Vale destacar que, frequentemente, as instituições são estáveis por causa do poder de agenda dos apoiadores atuais, não porque o acordo original ainda permanece (Moe, 2005).

Para trazer as dimensões do conceito de governança para o contexto do orçamento público, algumas características especiais, destacadas por Rubin (2006) em relação aos demais tipos de orçamento, devem ser levadas em consideração: i) no orçamento público, os políticos eleitos e dirigentes públicos gastam o dinheiro do cidadão, e não o seu próprio; ii) o orçamento público é largamente constrangido por regras que ditam o que se deve fazer ou não; iii) no orçamento público, há uma variedade de participantes que têm diferentes prioridades e distintos níveis de poder para conseguir valer seus objetivos por meio de estratégias mais eficientes em relação aos demais; iv) em razão dessa variedade de atores e demandas, não há apenas um conjunto de demandas para se decidir (assim, o orçamento público pressupõe algum tipo de processo decisório); e v) para que os políticos eleitos e os dirigentes públicos possam mostrar suas decisões para os cidadãos, *accountability* é uma importante parte do orçamento público.

Nesse contexto, para Hallerberg, Strauch e Hagen (2009), governança orçamentária é um conjunto de regras, normas e instituições que estruturam o modo como os governos decidem sobre o orçamento. Os autores argumentam que a

4. Steinmo, S.; Thelen, K. Historical institutionalism in comparative analysis. In: Steinmo, S.; Thelen, K.; Longstreth, F. (Ed.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32.

maneira como os governos decidem afeta o conteúdo dos orçamentos, bem como a maneira de executá-los. A escolha entre as diferentes formas de governança, no entanto, não é homogênea entre os países e depende, fundamentalmente, das estruturas políticas subjacentes a cada um deles. Desse modo, os países podem aumentar a sua *performance* fiscal se o conjunto de regras, instituições e normas fiscais for consistente com as expectativas formadas politicamente a respeito dos resultados esperados.

Diante dessas características, o modelo conceitual proposto considera governança orçamentária como ferramenta analítica útil para compreender os fatores que organizam a interação entre atores, a dinâmica dos processos e as regras, práticas e narrativas envolvidas no processo de tomada e implantação de decisões no âmbito do orçamento público, a fim de obter capacidade de comando, de coordenação e de implantação. Nesse sentido, assume-se governança orçamentária como coleção de regras, princípios, processos, comportamentos, formais e informais, que regem o processo de decisão sobre a origem e a aplicação dos recursos públicos, em determinado período, no âmbito do Executivo e do Legislativo. Tais regras, princípios, processos e comportamentos determinam quem faz o que e quando, regulam o fluxo de informações entre os diversos atores, além de distribuir influência estratégica ao estabelecer restrições e incentivos ao processo decisório de aplicação dos recursos públicos.

3 ATORES E A DEFINIÇÃO DA AGENDA PRIORITÁRIA

Vale destacar que, em contraposição ao orçamento tradicional, centrado na função de controle político dos aspectos contábeis e financeiros do gasto público – previsão da receita e autorização de itens de despesa –, o orçamento moderno apresenta-se, ao mesmo tempo, como instrumento jurídico, político, econômico, programático, gerencial, contábil, financeiro, entre outros (Giacomoni, 2001).

No âmbito da administração pública atual, além do controle quanto à legalidade de atos administrativos, os orçamentos públicos teriam três objetivos principais: i) manter a posição fiscal sustentável ao longo do tempo; ii) promover a efetiva alocação de recursos; e iii) entregar de forma eficiente bens e serviços públicos (Schick, 2013). Uma vez que são complementares, interdependentes e competitivos entre si, esses objetivos não devem ser perseguidos isoladamente (Allen e Tommasi, 2001).

Portanto, o estudo da gestão dos recursos públicos por meio dos orçamentos envolveria, entre outras possibilidades, a análise da importância relativa desses três objetivos principais, da motivação, da interdependência e da independência dos diferentes atores responsáveis pelo alcance dos resultados no âmbito de cada um deles, bem como da capacidade do processo decisório orçamentário de moldar o

nível de competição entre esses objetivos e, ao mesmo tempo, determinar entre quem e como ocorre essa disputa (Hallerberg, Strauch e Hagen, 2009).

Sendo assim, quais seriam os atores relevantes capazes de influenciar o processo decisório de definição da despesa nos orçamentos públicos? Diante do grande número de interações possíveis e da amplitude de elementos políticos relacionados a cada interação entre os participantes do processo decisório orçamentário, nas diferentes fases e arenas de decisão, como simplificação teórica a respeito dos protagonistas do processo decisório da despesa, Wildavsky e Caiden (2004) propuseram dividi-los em dois grupos principais, dependendo da expectativa de comportamento associada a posições definidas institucionalmente. O primeiro grupo foi denominado guardiões e o segundo, gastadores.

Os guardiões seriam aqueles atores responsáveis pela gerência do centro de governo, cujas funções principais seriam manter a posição fiscal sustentável ao longo do tempo e promover a efetiva alocação de recursos públicos. Já os gastadores seriam aqueles responsáveis tanto por promover a efetiva alocação de recursos quanto por entregar de forma eficiente bens e serviços públicos para a sociedade (Kelly e Wanna, 2001).

Esses papéis seriam desempenhados a cada estágio do processo orçamentário e em todos os níveis da esfera política e burocrática. Embora tenha reconhecido que a dicotomia entre os guardiões e os gastadores resultou de um conflito entre adversários, Wildavsky (1975 *apud* Kelly e Wanna, 2001) não definiu esse conflito como problemático – ambos seriam papéis legítimos e necessários na resolução de decisões orçamentárias e produziram orçamentos melhores.

Kelly e Wanna (2001) avaliam que, em sua obra, Wildavsky construiu um modelo para o estudo das políticas das programações orçamentárias do governo que destacava três elementos principais: i) as relações dicotômicas entre os guardiões e os gastadores poderiam se tornar pronunciadas na ausência de regras e de procedimentos formais de controle financeiro; ii) as estratégias e práticas dos atores proporcionariam um certo tipo de “rotina” para as políticas orçamentárias; e iii) o impacto da reforma nas políticas orçamentárias tenderia a ser limitado (*op. cit.*).

Embora avalie que esses atores continuem como protagonistas da execução orçamentária, Good (2014) identificou, ao estudar o comportamento dos diferentes gestores responsáveis pela execução orçamentária no governo do Canadá pela perspectiva teórica do guardião-gastador, dois novos atores que deveriam ser somados ao modelo proposto por Wildavsky, quais sejam: os definidores de prioridades (*priority setting*) e os controladores externos (*financial watchdogs*).

Os definidores de prioridades seriam aqueles gastadores responsáveis pela execução da agenda prioritária do presidente e que, devido a essa posição, teriam a

capacidade de influenciar diretamente a atuação dos guardiões, responsáveis pela política econômica e fiscal do governo. Embora também possam ser considerados gastadores, os definidores de prioridades contariam com recursos e instrumentos diferenciados que proporcionariam capacidade de comando, de coordenação e de implementação superior à dos tradicionais gastadores. De posse desses poderes diferenciados, a presença dos definidores de prioridades no processo decisório orçamentário enfraqueceria relativamente os demais participantes e modificaria as relações de poder entre guardiões e gastadores.

Já os controladores externos seriam aqueles interessados tanto na provisão de serviços públicos de qualidade, a partir da atuação eficiente e eficaz dos gastadores e dos definidores de prioridade, quanto na sustentabilidade da situação econômica do país, sob responsabilidade do guardião. São representados pelos órgãos de controle, internos e externos, as Instituições Fiscais Independentes (IFIs), a sociedade civil organizada e a imprensa especializada, por exemplo.

Nesse novo modelo, a interação e a disputa por recursos escassos entre guardiões, gastadores e definidores de prioridades, com objetivos na maioria das vezes conflitantes, agora mediadas pela atuação dos controladores externos, ditariam o novo jogo de poder e definiriam aqueles que teriam acesso aos recursos ou não. Os novos atores propostos por Good (2014) decorreriam de duas questões colocadas aos participantes do processo decisório orçamentário atualmente.

De um lado, devido às exigências de se gastar dentro de limites estabelecidos com a finalidade de alcançar equilíbrio nas contas públicas, o governo passaria a “proteger” prioridades. De outro lado, atores externos contariam com novos instrumentos para cobrar do governo melhores serviços públicos e aumento da *performance* da ação do Estado e, sobretudo, demandar transparência dos gastos públicos e *accountability* fiscal. Cabe destacar que os controladores externos alcançariam influência de acordo com a credibilidade percebida pelos agentes interessados, que estaria ancorada na sua capacidade de desenvolver reputação de profissionalismo e de independência, sendo, portanto, a credibilidade o seu maior patrimônio (Good, 2014).

Para atuar com o objetivo de alcançar a sua agenda de prioridades, de acordo com sua posição institucional como guardião, definidor de prioridade, gastador ou controlador externo, os diferentes atores utilizariam, sobretudo, o desenho das diferentes regras, formais e informais, que regulam o processo decisório da despesa para balizar o seu poder em relação aos demais. Nesse caso, o papel do presidente, ou do responsável pela definição da prioridade, seria decisivo no modelo atualizado proposto por Good (2014), pela prerrogativa que possuiria de controlar dois elementos essenciais nesse processo: i) as prioridades a serem seguidas pelo guardião quanto ao controle agregado da receita e da despesa e à provisão de recursos para a execução da

agenda considerada prioritária; e ii) os poderes do definidor de prioridades para, ao mesmo tempo, se apresentar superior aos demais gastadores e influenciar as prioridades a serem seguidas pelo guardião.

Isso porque, nesse modelo, o presidente poderia também agir de forma oportunista e enfraquecer o poder dos guardiões ao definir, por exemplo, que certas despesas poderiam ser realizadas mesmo que para isso fosse necessário enfraquecer o controle do crescimento agregado das despesas públicas. As regras, nessa situação, seriam essenciais para verificar se o responsável pela definição das prioridades teria apoio político para se desviar do caminho da austeridade fiscal, imposta pelo contexto econômico globalizado, e das expectativas dos agentes econômicos quanto à capacidade dos governos de seguir as metas fixadas. Nessa linha, o papel dos controladores externos ganharia força no sentido de enfraquecer ou fortalecer o alcance de determinadas prioridades em conflito (Good, 2014).

A seguir, com base no modelo conceitual desenvolvido por Good (2014) e nos pressupostos teóricos do institucionalismo histórico, procura-se avaliar as estratégias de que se valem os diferentes atores, a partir de sua função como guardião, gastador, definidor de prioridades e controlador externo.

3.1 Os poderes do guardião

Os estudos que abordam a relação entre os guardiões, definidores de prioridades, gastadores e controladores externos conferem especial destaque ao papel dos guardiões no processo decisório da despesa. Esses estudos, em sua maioria patrocinados pelas agências internacionais de ajuda financeira, como o FMI e o Banco Mundial, veem a figura do guardião como central para o funcionamento das instituições orçamentárias (Allen e Grigoli, 2012; Dressel e Brumby, 2012).

Isso porque o guardião é o ator participante do processo decisório da despesa que tem como função clássica a gerência das atividades do centro de governo relacionadas ao controle agregado da despesa pública com vistas à sustentabilidade intertemporal da dívida pública e à promoção de efetiva alocação de recursos públicos (Good, 2014; Wildavsky, 1984).

Essas tarefas, na maioria dos países, são desenvolvidas pelas agências centrais de finanças (ACFs). As ACFs não se referem a uma única organização ou entidade de governo, mas a um grupo de ministérios e agências do qual o Ministério das Finanças é geralmente o mais proeminente, com responsabilidade coletiva para a concepção e a execução de variadas funções financeiras e fiscais de um país (Allen e Grigoli, 2012).

A capacidade de comando do guardião, no âmbito do orçamento público, se expressa principalmente no poder de agenda do ministro das Finanças para ordenar

prioridades e definir estratégias de atuação relacionadas ao controle agregado da receita e da despesa, a fim de cumprir as metas de endividamento fixadas. Esse poder de agenda se traduz, por exemplo, na capacidade de: i) impor limites gerais; ii) bloquear a utilização de fundos extraorçamentários; iii) impedir decisões fora do orçamento, a exemplo da criação de novas leis que concedam direitos ou que gerem obrigações sem a fixação, *a priori*, de limites para o seu atendimento; e iv) controlar despesas obrigatórias, como pessoal e encargos sociais e serviços da dívida pública (Hagen, 2002).

Já para ter capacidade de coordenação, o guardião deve contar com a prerrogativa de tomar decisões relativamente autônomas em relação aos demais atores. Essa prerrogativa pode ser evidenciada pela presença de estrutura de negociação com os demais ministérios que favoreça o ministro das Finanças; pelo escopo de regras orçamentárias que permitam a imposição de limites para o gasto em geral ou para despesas específicas; e pela adoção de processo decisório hierárquico (Alesina e Perotti, 1996; 1999; Schick, 2013).

A capacidade de implementação do guardião, por sua vez, é demonstrada pela autoridade do ministro das Finanças para bloquear gastos; pela existência de limites de caixa; pela flexibilidade dada a esse ministro para alterar a lei aprovada; pela existência de barreiras institucionais para mudanças nas leis do orçamento durante a fase de execução do orçamento; e pelo rigor dos regulamentos *carry-over*, por exemplo (Hagen, 2002).

Assim, as pesquisas têm sido desenvolvidas no sentido de verificar as condições culturais e econômicas dos países que prejudicariam a atuação do guardião no objetivo principal de controlar o endividamento público (Hallerberg, Strauch e Hagen, 2007; Hagen, 2002; 2005). Segundo esse modelo, para proporcionar certa estabilidade às relações entre os participantes do processo decisório da despesa, os guardiões deveriam ter suas posições fortalecidas, a fim de evitar a ação oportunista dos definidores de prioridades e dos gastadores, que têm por objetivo final aumentar as despesas sob sua responsabilidade. Além disso, seria necessário estimular a ação dos controladores externos por meio do aumento da transparência e da *accountability*.

Cabe destacar, no entanto, que a atuação do guardião como controlador do endividamento público estaria diretamente ligada ao compromisso político de gerir as finanças públicas de forma prudente. Na ausência desse compromisso político, a simples existência de regras não faria muita diferença (Schick, 2013).

Embora os guardiões ainda se situem no núcleo do processo decisório da despesa, o ambiente em que eles operam teria mudado nos últimos trinta anos. Isso porque as demandas de gastos do governo teriam crescido e, principalmente, a natureza das despesas teria mudado em direção à imposição de despesas obrigatórias, de direitos contra o orçamento e de despesas fiscais. Nesse caso, a ação

dos guardiões demandaria mais controle sobre elementos muitas vezes fora do escopo de sua atuação, o que potencialmente enfraqueceria seu raio de influência (Wanna, Jensen e Vries, 2003).

Além disso, pesaria sobre os guardiões a entrada de novos temas na agenda, isto é, as escolhas das preferências sobre determinada prioridade mudariam estruturas anteriores e proporcionariam novos recursos de poder. Estar no centro em um momento, portanto, não seria garantia de permanência, exceto se o tema contar com apoio externo da classe política, da sociedade ou de grupos de interesse, por exemplo. Ademais, priorizar a agenda não é suficiente, pois é na implementação da política que se mede a força de cada um desses atores, uma vez que somente nesse momento, efetivamente, é que eles disputam entre si recursos e capacidades.

3.2 Os gastadores em posição de defesa

O gastador é o participante do processo de definição da despesa responsável pela condução das políticas públicas setoriais. Tem como agenda prioritária promover a efetiva alocação de recursos nos programas e ações relacionados à sua área de atuação e entregar bens e serviços públicos de forma eficiente à sociedade. Os interesses do gastador são defendidos por ministros ou agências setoriais.

Segundo Wildavsky (1984), a capacidade de comando do gastador é demonstrada pelo grau de autonomia do ministro setorial ou das agências setoriais para formular e acompanhar as políticas setoriais elaboradas; pela liberdade para a definição das metas a serem atingidas pelos programas e ações no âmbito do seu setor; e pela possibilidade de alterar a destinação dos recursos entre programas e ações sob sua responsabilidade.

Já para expressar capacidade de coordenação, o gastador deve contar com: i) estrutura de negociação com os demais ministérios e com o Ministério da Fazenda que favoreça a rotina e a manutenção dos programas em andamento; ii) escopo de regras orçamentárias que favoreçam a inclusão de novos programas e ações e o ajuste necessário àqueles em andamento; e iii) participação no processo decisório de distribuição de recursos em programas e ações que demandem integração vertical e horizontal.

Teoricamente, na interação com os demais participantes do processo decisório da despesa, os gastadores teriam a capacidade de implementação comprometida devido a: i) dificuldades para a garantia de fluxos financeiros para a execução dos programas e ações; ii) dificuldades para o fortalecimento dos recursos físicos necessários para a execução dos programas e ações (tecnologia, recursos humanos capacitados, entre outros); iii) menor apoio presidencial para levar a cabo as suas iniciativas; e iv) análises de resultados de programas e ações de forma fragmentada, ambientada nas metas e prioridades relativas ao setor sem referências a um

planejamento estratégico, com medidas de desempenho relacionadas apenas a metas setoriais (Macário, 2013; Silva, 2014).

Essas características teóricas dos gastadores permitem observar como as regras formais e informais que *empoderam* o guardião refletem nos demais participantes do processo decisório da despesa, fazendo com que estratégias de atuação sejam desenvolvidas ora para conviver, ora para fugir do seu controle.

Caso o intuito seja fugir da competição em relação aos demais participantes, o gastador adotaria estratégias que, em última instância, teriam o condão de contornar as restrições impostas pelas instituições orçamentárias. Procuraria, assim, atuar em arenas decisórias estranhas ao contexto do orçamento público, mas que produziriam efeitos quanto à alocação de recursos que tanto as instituições orçamentárias quanto o processo decisório da despesa deveriam absorver. Essas estratégias poderiam estar relacionadas: i) a tratamentos contábeis com o objetivo de minimizar os custos declarados; ii) a isenções de procedimentos utilizados para limitar gastos; iii) ao desenho de programas de forma a assegurar o financiamento ao longo do tempo; iv) à vinculação de fluxos de receitas; ou v) à exigência de que os gastos se igualem às demandas, por exemplo.

A relação entre programas e ações prioritários e não prioritários poderia ser vista como divisão entre o grupo inicial dos gastadores proposto por Wildavsky (1984). Good (2014) avalia que esse racha entre os gastadores revelaria as tensões do processo decisório da despesa nos dias de hoje, uma vez que o presidente deveria articular interesses na presença de governos multipartidários e enfrentar estratégias de atuação no processo decisório orçamentário que acirrariam conflitos – como a grande parcela do orçamento público sendo definida em arenas externas, o que reduziria a margem de decisão para as demais despesas.

As regras que *empoderariam* os definidores de prioridades em relação aos gastadores deveriam, portanto, buscar soluções com a intenção de superar dificuldades relacionadas à inclusão na agenda orçamentária, à garantia de fluxos de recursos ou às condições de implementação que garantissem coordenação interseccional e intergovernamental, por exemplo. Ou seja, poderes essenciais para que o orçamento público possa cumprir os seus objetivos de promover a efetiva alocação de recursos e entregar de maneira eficiente bens e serviços públicos.

3.3 Os privilégios dos definidores de prioridades

A capacidade de comando do definidor de prioridades está diretamente ligada ao poder de agenda do presidente da República (ou do gabinete do primeiro-ministro) para ordenar prioridades e definir estratégias de atuação relacionadas ao tratamento diferenciado a ser concedido a uma “carteira” de programas e ações que considere relevante para sua estratégia política. Sua atuação segue direção geral capaz de

integrar as diferentes fases do processo decisório a determinadas metas globais, traçando planos de atuação para a administração pública e para os demais participantes do processo decisório (Diniz, 1995; Good, 2014).

A capacidade de coordenação do definidor de prioridades é demonstrada pela estrutura de negociação com os demais ministérios e com o Ministério da Fazenda, que favorece a atuação conjunta de forma a garantir esforços coletivos para atingir as metas fixadas; e pelo escopo de regras orçamentárias, as quais favorecem a ação conjunta e a adoção de processo decisório hierárquico centralizado na figura do presidente, ou de algum colegiado por ele designado, reduzindo a possibilidade de atuação fragmentada dos diferentes ministérios na execução das programações sob sua responsabilidade (Good, 2014). Isto é, o definidor de prioridades atua por meio de gestão centralizada e com a possibilidade de arranjos multisetoriais e multiníveis para a execução de seus programas.

Como capacidade de implementação, o definidor de prioridades conta com: i) garantia de fluxos financeiros para a execução dos programas e ações; ii) fortalecimento dos recursos materiais necessários para a execução dos programas e ações (tecnologia, recursos humanos capacitados, entre outros); iii) apoio presidencial para a resolução de impasses durante a execução; e iv) acompanhamento de maneira detalhada e sistêmica com vistas a assegurar os resultados esperados (Macário, 2013; Silva, 2014).

Nota-se, pelas características teóricas do definidor de prioridades, que ele não precisa se utilizar de arenas decisórias externas ao orçamento público. Os privilégios de que dispõe são desenvolvidos no âmbito das regras que gerenciam a elaboração e a execução dos orçamentos nas diferentes fases. Quanto a esse aspecto, cabe lembrar as indicações de Diniz (1995) sobre as características dessas capacidades no âmbito da governança orçamentária proposta neste trabalho.

Segundo essa autora, para ter capacidade de comando, o Estado deveria, primeiramente, ser competente para definir e ordenar prioridades, garantindo sua continuidade ao longo do tempo. No entanto, essas orientações por si só não seriam suficientes para que as decisões se transformassem em realizações. Em complemento, o Estado deveria ser capaz de coordenar e conciliar distintas políticas, diferentes interesses em jogo e diversos atores, dentro e fora do governo, possibilitando a integração entre as áreas de governo, a fim de assegurar a coerência e a consistência das políticas governamentais, afinadas com o projeto global. Por último, para ter capacidade de implantação, o Estado deveria garantir os recursos necessários para a realização das prioridades, promover condições de sustentação política das decisões e oferecer transparência dos processos de gestão e de execução, requisito da ação do governo em um regime democrático (Diniz, 1995).

Essas capacidades de ação do Estado, em essência, são esperadas quando da elaboração e execução dos orçamentos públicos. Ou seja, aqueles que participam do processo decisório no âmbito do orçamento almejam a existência de conexão direta entre o que está escrito nele e eventos futuros. Para tanto, é necessário que haja confiança na viabilidade do planejamento expresso em seu texto (Wildavsky, 1984). Pois é justamente essa confiança que é proporcionada aos definidores de prioridades.

Para manter os seus privilégios, definidores de prioridades e guardiões deveriam prover apoio mútuo para mudar estratégias e alocações anteriores que possam ferir os interesses dos gastadores. No entanto, uma vez que o processo decisório orçamentário é repetido seguidamente a cada exercício financeiro, o impacto dos privilégios concedidos aos definidores de prioridades nas possibilidades deixadas aos gastadores, após seguidas interações, geraria novos conflitos distributivos quando os gastadores tentassem ou mudar esses privilégios ou conseguir compartilhar exceções e benefícios especiais (Good, 2014).

3.4 O papel do controlador externo

O controlador externo é todo agente interessado na provisão de serviços públicos de qualidade, no aumento da *performance* da ação do Estado, na transparência dos gastos públicos e na *accountability* dos responsáveis pela aplicação do dinheiro público. Tem como agenda prioritária: i) fiscalizar a efetiva alocação de recursos; ii) avaliar a *performance* do setor público; e iii) promover a transparência dos gastos públicos e a *accountability* dos responsáveis pela aplicação do dinheiro público (Good, 2014; Schick, 2013).

Segundo Good (2014), para expressar capacidade de comando, o controlador externo deve demonstrar autonomia, a fim de gerar informação a respeito da atuação do presidente da República e daqueles responsáveis pela gestão das finanças públicas, e isenção, para propor sanções àqueles que exercerem suas atividades de forma a infringir preceitos legais vigentes, causar danos ao erário ou conflitar com os interesses de parcela da sociedade organizada.

Como capacidade de coordenação, os controladores externos devem atuar de forma conjunta com os órgãos responsáveis pelo controle das contas públicas, com o objetivo de possibilitar a correção de desvios de forma tempestiva; e permitir o compartilhamento de informações entre esferas intergovernamentais e com a sociedade civil organizada.

Já a capacidade de implementação do controlador externo envolve: i) ter acesso tempestivo às informações necessárias para a realização de auditorias e avaliações; ii) contar com veículos de comunicação para a divulgação dos relatórios das avaliações; e iii) conquistar a credibilidade quanto aos seus relatórios e avaliações.

O maior patrimônio do controlador externo é a sua credibilidade junto ao público em geral. Ele deve demonstrar autonomia nas suas decisões, para não passar a ideia de que suas avaliações são parciais e não apresentam os fatos como realmente ocorreram.

4 À GUIA DE CONCLUSÃO

O esforço teórico levado a cabo até aqui teve por objetivo demonstrar como a governança orçamentária *empodera* de forma assimétrica os participantes do “jogo orçamentário”, ou seja, como ela é capaz de distribuir capacidade de comando, de coordenação e de implementação para os diferentes atores, fazendo deles mais ou menos capazes de agir de acordo com as adequações prescritas.

Segundo o modelo desenvolvido com base nas lentes conceituais apresentadas por Good (2014), a maior fonte de poder institucional do guardião, ou seja, daquele que tem por responsabilidade manter o equilíbrio das contas públicas e promover a distribuição eficiente dos recursos, é o apoio político do presidente da República às suas ações de controle do endividamento público.

Nesse sentido, cabe destacar que esse apoio representa também fonte potencial de fraqueza. Isso porque, dependendo de como o governo, na figura do presidente, decide conduzir a política econômica e, mais especificamente, a política fiscal, o poder de ação do guardião será fortalecido ou enfraquecido em relação aos demais. Nesse caso, os outros atores do processo receberiam a sinalização para utilizar estratégias específicas de forma a conquistar capacidade de comando, de coordenação e de implementação, a partir das prioridades políticas manifestadas pelo presidente da República.

Em termos teóricos, o guardião é representado, na maioria dos países, pelas ACFs, notadamente o Ministério da Fazenda, porém, na prática, nem todo Ministério da Fazenda cumpriria o papel de guardião, uma vez que a sua atuação estaria diretamente ligada à agenda econômica e política do presidente da República (ou do primeiro-ministro).

Talvez por isso os técnicos das instituições de ajuda financeira internacionais, como Banco Mundial, FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tenham procurado avaliar os países de forma a buscar elementos institucionais capazes de facilitar o controle do endividamento, a fim de manter as finanças sob controle a partir do fortalecimento da ação do guardião. No entanto, como discutem Grindle (2011) e Andrews (2013), dificilmente prescrições gerais sobre as melhores práticas capazes de evitar o endividamento público podem trazer resultados, uma vez que o processo decisório quanto a receitas e despesas reflete o ambiente político, social e econômico em que essas decisões são tomadas.

Assim, enquanto o presidente da República demonstrar comprometimento pessoal em realizar ajustes e promover a saúde financeira das contas públicas, o papel do guardião estará fortalecido. Entretanto, quando outras prioridades entrarem na agenda do presidente – como o aumento de despesas específicas relacionadas, por exemplo, a uma nova postura quanto aos caminhos da política fiscal ou à influência de períodos eleitorais –, os definidores de prioridades conquistarão maior capacidade de comando, coordenação e implementação.

Da mesma forma, os gastadores também poderão adquirir novos poderes quando as prioridades indicadas nas políticas setoriais sob sua responsabilidade ganharem apoio de grupos de interesse importantes ou da sociedade civil organizada, capazes, por exemplo, de influenciar a agenda política do presidente ou de angariar apoio em arenas decisórias externas ao orçamento público, ou quando forem resultado do clamor popular por determinadas decisões, como uma situação de calamidade pública.

De qualquer modo, com restrição orçamentária rígida ou mais flexível, as instituições orçamentárias são capazes de ajustar o jogo de poder. No entanto, caso se queira manter as aparências, isto é, se o objetivo for “esconder” as reais prioridades do presidente quanto ao ajuste das contas públicas, por exemplo, as instituições orçamentárias devem refletir essas tentativas para que o papel dos controladores externos permaneça fortalecido. Sem instrumentos de ação eficazes, a atuação dos controladores externos fica enfraquecida, pois dificilmente eles conseguirão as informações necessárias para demonstrar desvios de comportamento que gostariam de evitar.

Portanto, o reconhecimento de que alterações nas instituições devem indicar “ganhadores” – e, por efeito, também “perdedores” – seria, no modelo proposto, elemento norteador para fundamentar ações futuras dos mais variados atores no sentido de promover mudanças no processo decisório orçamentário com a intenção de modificar as relações de poder atuais, em favor de um novo conjunto de preferências capaz de retratar os anseios da sociedade por bens e serviços públicos de qualidade.

REFERÊNCIAS

- ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal discipline and the budget process. **The American Economic Review**, v. 86, n. 2, p. 401-407, 1996.
- _____. Budget deficits and budget institutions. In: POTERBA, J. M.; HAGEN, J. von. (Ed.). **Fiscal institutions and fiscal performance**. Illinois: University of Chicago Press, 1999. p. 13-36.

ALLEN, R.; GRIGOLI, F. **Enhancing the capability of central finance agencies**. Washington: World Bank, 2012. (Economic Premise, n. 73).

ALLEN, R.; TOMMASI, D. (Ed.). **Managing public expenditure: a reference book for transition countries**. Tradução de Rosa Machado. Paris: OECD, 2001. 497 p.

ANDREWS, M. **The limits of institutional reform in development: changing rules for realistic solutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

BALAND, J.-M.; MOENE, K. O.; ROBINSON, J. Governance and development. In: RODRIK, D.; ROXENZWEIG, M. (Ed.). **Handbook of development economics**. Amsterdam: North Holland, 2009. v. 5. p. 4597-4656.

BEVIR, M. **Key concepts in governance**. Thousand Oaks: Sage, 2009.

BEVIR, M.; RHODES, R. A. W. **A decentered theory of governance: rational choice, institutionalism, and interpretation**. Berkeley: University of California, 2001. (Institute of Governmental Studies Working Papers).

CAVALCANTE, P.; SILVA, R. Metodologias aplicadas ao estudo das instituições e do processo orçamentário na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 38, p. 37-67, jan./jun. 2012.

COUTO, C.; ABRÚCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-416, 1995.

DRESSEL, B.; BRUMBY, J. **Enhancing capabilities of central finance agencies: from diagnosis to action**. Washington: World Bank, 2012.

FLEURY, S. Programa de estudos e pesquisa em reforma do Estado e governança: diferentes abordagens sobre a reforma do Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 6, p. 185-190, 1996.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GOOD, D. **The politics of public money**. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

GRINDLE, M. Good enough governance revisited. **Development Policy Review**, v. 25, n. 5, p. 553-574, 2007.

_____. Governance reform: the new analytics of next steps. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 24, n. 3, p. 415-418, July 2011.

_____. Public sector reform as problem-solving? Comment on the World Bank's public sector management approach from 2011 to 2020. **International Review of Administrative Sciences**, v. 70, n. 3, p. 398-405, 2013.

HAGEN, J. Fiscal rules, fiscal institutions and fiscal performance. **The Economic and Social Review**, v. 33, n. 3, p. 263-284, 2002.

_____. **Political economy of fiscal institutions**. Mannheim: Gesy, 2005. (Discussion Paper, n. 149).

HALLERBERG, M.; STRAUCH, R.; HAGEN, J. von. The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. **European Journal of Political Economy**, v. 23, n. 2, p. 338-359, 2007.

_____. **Fiscal governance in Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

IBANHES, L. *et al.* Governança e regulação na saúde: desafios para a gestão na região metropolitana de São Paulo, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, n. 3, p. 575-584, 2007.

JONES, B.; ZALÁNYI, L.; ÉRDI, P. An integrated theory of budgetary politics and some empirical tests: the US National Budget, 1791-2010. **American Journal of Political Science**, v. 58, n. 3, p. 561-578, 2014.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. **Governance matters VIII: aggregate and individual governance indicators 1996-2008**. Washington: World Bank, 2009. (Working Paper, n. 4978).

KELLY, J.; WANNA, J. A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 3, p. 52-81, 2001.

LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford handbook of governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012. 707 p.

LOWNDES, V.; ROBERTS, M. **Why institutions matter: the new institutionalism in political science**. London: Palgrave Macmillan, 2013.

LYNN JUNIOR, L.; HEINRICH, C.; HILL, C. **Improving governance: a new logic for empirical research**. Washington: Georgetown University Press, 2001.

MACÁRIO, V. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: o Programa de Aceleração do Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

MARTINS, L. Crise de poder, governabilidade e governança. *In*: VELLOSO, J. R.; ALBUQUERQUE, R. (Org.). **Governabilidade e reformas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995. p. 79-86.

MELO, M. *Governance* e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 129, n. 1, p. 67-81, 1996.

MOE, T. Power and political institutions. **Perspectives on Politics**, v. 3, n. 2, p. 215-233, 2005.

NORTH, D. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

_____. **Understanding the process of economic change**. Princeton: Princeton University Press, 2005. (The Princeton Economic History of the Western World).

PETERS, G. **Institutional theory in political science: the new institutionalism**. 3rd ed. London: Continuum, 2012.

PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

RHODES, R. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

RUBIN, I. **The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing**. 5th ed. Washington: CQPress, 2006.

SCHICK, A. An overview of contemporary public financial management reforms. *In*: CANGIANO, M.; CURRISTINE, T.; LAZARE, M. **Public financial management and its emerging architecture**. Washington: IMF, 2013.

SILVA, F. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro: estudo de caso sobre o Ministério das Cidades no governo Lula**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2014.

WANNA, J.; JENSEN, L.; VRIES, J. **Controlling public expenditure**. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.

WILDAVSKY, A. **The politics of the budgetary process**. 4th ed. Boston: Little Brown and Co., 1984.

WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. **The new politics of the budgetary process**. New York: Pearson; Longman, 2004.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: World Bank, 1992.

_____. **The World Bank approach to public sector management 2011-2020: better results from public sector institutions**. Washington: World Bank, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3KdgvVd>>.

RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS OBSERVADOS COMO BEM COMUM

Miguel Ragone de Mattos¹

1 INTRODUÇÃO

Algumas características dos orçamentos públicos são vistas como defeitos que, aparentemente, insistem em jamais ser resolvidos. A percepção pública é que a verificação de certas mazelas não é suficiente para, diagnosticadas, gerar uma solução satisfatória ao longo do tempo. Ocorre que, provavelmente, essas mazelas são fruto de algum tipo de dinâmica cujo incentivo aos agentes os suscita a reproduzi-las em vez de eliminá-las. Significa dizer que alguns desses “problemas” orçamentários são induzidos pelo próprio sistema orçamentário em razão de seus traços intrínsecos, não por um defeito de engenharia institucional.

O orçamento público pode ser visto como um bem de uso comum. Embora o resultado fiscal positivo seja desejável coletivamente, em virtude dos efeitos benéficos para a manutenção de ciclos virtuosos na economia, seu alcance depende do comportamento individual dos agentes, o qual, sendo muitas vezes contrário à manutenção do equilíbrio fiscal, pode ser interpretado como irracional. No entanto, uma hipótese é que esse comportamento seja racional e decorrente da presença de um caso de dilema social.

A racionalidade individual dos agentes os levaria a maximizar o consumo próprio dos recursos públicos, utilizando o máximo de recursos, no menor espaço de tempo possível, em razão do seu caráter coletivo e, portanto, não excludível, e em face do seu caráter, ao mesmo tempo, de rivalidade. Em outras palavras, sendo os recursos públicos escassos e, ao mesmo tempo, acessíveis no embate político-orçamentário, os agentes são compelidos a uma luta permanente por fatias maiores para suas próprias políticas públicas. Assim, a soma dos comportamentos racionais individuais levaria à predação do espaço fiscal, a despeito do entendimento geral da importância do equilíbrio intertemporal das contas públicas. Em outras palavras, tratar-se-ia de um caso de dilema social.

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental; mestre em direito pela Universidade de Brasília (UnB) e em análise econômica do direito pela Universidade de Bolonha (Itália) e pela Universidade de Viena (Áustria); e doutor em ciência política pela UnB.

2 DILEMA SOCIAL E COMMONS

Dilemas sociais ocorrem quando a atitude racional dos indivíduos leva a resultados coletivamente irracionais (Kollock, 1998, p. 183). Trata-se do oposto ao caso do padeiro de Adam Smith, cuja linha mestra são os casos em que a racionalidade individual – e isso nada tem a ver com altruísmo ou egoísmo – leva toda a sociedade a um ponto melhor ou coletivamente racional.

Existem alguns casos em que isso acontece, ao contrário dos exemplos usuais dos livros-texto de microeconomia. Talvez o caso mais famoso de dilema social seja aquele representado pelo chamado dilema do prisioneiro. Nesse caso, o comportamento racional dos agentes não leva ao melhor resultado coletivo. Os incentivos presentes fazem com que, na tentativa de não obter pior resultado para si, todos ajam de modo a gerar um resultado não ótimo para todos. Embora os agentes saibam qual é o melhor resultado coletivo, são incapazes de alcançá-lo, dados os incentivos (*payoffs*) e a impossibilidade de formação de um pacto crível.² “Um grupo de pessoas, ao se deparar com um dilema social, pode entender completamente a situação, pode perceber que cada uma de suas ações contribui para um resultado desastroso, e ainda assim continuar sendo incapaz de fazer algo contra isso” (Kollock, 1998, p. 185, tradução nossa).³

No dilema do prisioneiro, em que dois prisioneiros se deparam com o dilema de confessar o crime ou delatar o outro, sendo interrogados separadamente, a situação mais benéfica para ambos é aquela em que os dois confessam. Como um não sabe o que o outro fará, e o resultado de confessar, quando o outro não confessa ou, ao contrário, o delata, é o pior de todos, eles decidem, cada qual em sua racionalidade individual, delatar o outro. Isso porque, na hipótese de o outro confessar, o benefício próprio é o maior dos *payoffs*; e, no caso esperado de o outro também delatar, não se fica em posição tão ruim quanto no caso em que se confessa enquanto o outro delata. Assim, mesmo que saibam que a melhor estratégia seria confessar, os dois prisioneiros são incapazes de a estabelecer, por falta de comunicação.⁴ Da mesma forma que no dilema do prisioneiro, *commons* são casos de dilemas sociais.

2. A impossibilidade de comunicação entre os atores é uma das premissas do modelo do dilema do prisioneiro.

3. “A group of people facing a social dilemma may completely understand the situation, may appreciate of each of their actions contribute to a disastrous outcome, and still be unable to do anything about it.”

4. Note que mesmo havendo comunicação, a avença tem que ser crível. Na hipótese de acordo em que cada um cumpre a sua parte de forma separada, a defecção é uma hipótese que retorna os dois ao dilema do prisioneiro. Supondo que o outro confessará, o primeiro poderá delatar, para alcançar o melhor resultado para si. Se os dois pensam do mesmo modo, os dois delatam, retornando ao equilíbrio que não maximiza o resultado conjunto.

3 A CLASSIFICAÇÃO DE BENS E OS *COMMONS*

Nos estudos de economia do setor público utiliza-se uma classificação de bens em quatro categorias, com duas dimensões cujas combinações os distinguem: a subtrabilidade e a excludibilidade.

A subtrabilidade é a característica própria daqueles bens cujo uso por um exclui a possibilidade da fruição do bem por outro. A excludibilidade é a capacidade que se tem de impedir, ou regular o uso, ou o consumo, de um bem por um terceiro. Normalmente, esse controle do consumo ou uso do bem está ligado ao direito de propriedade que se projeta de alguém sobre uma coisa.

Na classificação dos quatro bens baseados nesses dois critérios, subtrabilidade e excludibilidade, os bens privados são aqueles de mais fácil compreensão intuitiva: são a maioria das mercadorias que cotidianamente compramos no supermercado ou no comércio de bairro, por exemplo. Os bens privados são aqueles que, ao mesmo tempo, são subtraíveis e excluíveis. Assim, o uso de uma bicicleta, ou o consumo de uma fruta, quando exercidos por alguém, exclui o uso – ao menos simultaneamente, no caso da bicicleta – por uma outra pessoa.

O bem oposto ao bem privado, por não ser subtraível e tampouco excluível, é o bem público. Nesse caso, seu consumo não impede o consumo por outra pessoa, e a privação do uso ou do consumo por terceiros não é possível ou é indesejável. Shows pirotécnicos e segurança pública são exemplos de bens públicos. Quando um de nós tem segurança nas ruas, todos a tem. Por essa razão, uma vez que se alcança certo nível de provisão do bem, uma vez que temos certo nível de segurança pública estabelecido na cidade, não há como excluir o usufruto dessa segurança por alguém – ou não é razoável que se exclua, ainda que seja possível.

Entre esses dois extremos, há os dois casos intermediários: os *club goods* e os *commons*, ou bens comuns. Os chamados *club goods* são aqueles bens excluíveis, mas não subtraíveis. O acesso ao uso do bem pode ser controlado e, assim, ser cobrada, por exemplo, contrapartida para esse uso. Ele pode ter um uso comum, mas é mediado por algum tipo de controle, como o pagamento de uma mensalidade, por exemplo. Uma piscina em um clube esportivo é um exemplo de *club good*, bem como a visita a um zoológico.

Já os *commons*, bens comuns ou coletivos, que é o caso que nos interessa aqui, são aqueles que apresentam subtrabilidade, mas não excludibilidade. Embora o consumo do bem, o seu uso, impeça o uso ou consumo por um terceiro, o acesso a esse bem é livre.

O exemplo mais comumente utilizado de bem comum são os peixes de um lago. Nesse caso, quando um pescador apanha um peixe, isso impede que outro pesque o mesmo peixe. Esse é o caráter subtraível ao bem. Ao mesmo tempo, se o

acesso ao lago é livre, isso significa que o bem não é excludível. Qualquer um que se propuser a pescar poderá fazê-lo.

O que ocorre com bens comuns é que, se não há regras de utilização ou se, mesmo havendo, elas não são cumpridas, o bem tende a se esgotar. Utilizando o exemplo do lago piscoso, mais uma vez, imaginemos o comportamento individual de um pescador. Ele provavelmente pescará tanto quanto possível, uma vez que, não havendo excludibilidade, seu acesso ao recurso é livre. Mas, se todos fizerem isso, o resultado é que o bem tenderá a se esgotar.

E, mais ainda, se perceber que isso acontecerá, o nosso pescador não só pescará tanto quanto puder, mas o fará no menor tempo possível, uma vez que cada peixe que deixa de pegar gera a expectativa de que, muito provavelmente, venha a ser pescado por outro, não por ele mesmo em uma oportunidade.

Se todos pensam do mesmo modo, cria-se uma corrida pelo uso do bem que leva ao seu colapso. Importante perceber que quando tenta pescar o máximo, no menor tempo possível, isso inclui todo o recurso disponível, mesmo os pequenos peixes, prejudicando a reprodução dos cardumes, acelerando o esgotamento do recurso. Mesmo sabendo do prejuízo coletivo que a pesca em excesso e, principalmente, a pesca dos pequenos peixes traz, deixar de pescar um pequeno não significa que ele mesmo irá pescá-lo quando maior ou após sua reprodução.

Sendo um dilema social, o conhecimento da dinâmica nociva (Kollock, 1998, p. 185) não elide, dados os incentivos, o comportamento individualmente racional que leva ao resultado coletivo ruinoso. Deixar de pescar um peixe, em qualquer circunstância, é, provavelmente, cedê-lo a outro pescador concorrente. Essa corrida pelo uso do bem até o seu esgotamento é o que se denomina tragédia dos comuns.⁵

Existem duas soluções tradicionais para a tragédia dos comuns: a privatização do recurso ou sua administração por uma autoridade central. Principalmente nos trabalhos de Gordon (1954), Olson (1965) e Hardin (1968), o esgotamento dos *commons* é tido como um resultado inexorável, cuja existência demanda tanto a individualização do bem comum, na lógica de inserir a excludibilidade no bem, quanto a administração por uma autoridade que possa impor as regras de comedimento na conduta individual que alcance a racionalização coletiva de uso dos recursos.

5. A expressão “corrida do ouro”, seja no caso do Brasil no período colonial, seja nos Estados Unidos, no estado da Califórnia, no século XIX, exprime essa associação entre bens comuns e a corrida que leva ao seu esgotamento. As jazidas minerais acessíveis de tal modo que minera aquele que primeiro chegar geram o efeito de incentivar as pessoas a extrair o máximo possível, no menor tempo possível. As imagens do chamado formigueiro humano em Serra Pelada, no estado do Pará, nos anos 1980, são impactantes na ilustração do caráter de corrida desse tipo de exploração.

4 A SOLUÇÃO DE TRANSFORMAR BENS COMUNS EM PRIVADOS

A solução para a tragédia dos comuns relativa à privatização dos bens mais conhecida e difundida é a do processo dos cercamentos na Europa. Até então, as pastagens eram bens comuns, de tal modo que qualquer um das redondezas poderia colocar seus animais para pastar. Com os cercamentos, a não excluibilidade é eliminada e o bem comum passa a ser um bem privado: subtraível e excluível.

Assim, o risco de exaurimento da pastagem pelo uso excessivo, pela corrida de quem coloca mais animais para consumir o pasto, é substituído pelo controle do proprietário. A partir daí, ele pode controlar a quantidade de animais, provavelmente não deixando que seu número ultrapasse o equilíbrio da reprodução do bem, a pastagem. A novidade, a partir daí, é que a sustentabilidade do bem passa a ser racionalmente desejável por quem o controla, em seu próprio interesse.

Note-se que não é nem a questão de se os animais que pastam são ou não do proprietário. O uso pode ser próprio ou franqueado a terceiros, mas sempre em seu interesse, o que leva, provavelmente, à cobrança de um valor que maximize seus ganhos, mantendo a lógica de benefício e custo que mantenha uma quantidade de animais compatível, no máximo, até o limite de reprodução da forragem.

Em resumo, o que a solução de privatização implica é a solução da tragédia dos comuns pela destruição do *common* como tal. A ideia é que, para a preservação do recurso, ou para a sua exploração segundo uma lógica coletivamente racional, é preciso, ou desejável, transformar o bem comum em privado.

Ocorre que a privatização encontra limites. A cisão de um bem comum e a titulação individual dos lotes devem ser possíveis, e a limitação do acesso igualmente possível e desejável.

Embora muitos economistas de recursos admitam que dificuldades técnicas impeçam a criação de direitos de propriedade em recursos fugidios, como águas subterrâneas, petróleo e peixes, quase todos eles compartilham a ideia de que a criação de direitos de propriedade privada para áreas aráveis e de pastoreio é uma óbvia solução aos problemas da degradação (Ostrom, 1990, p. 60, tradução nossa).⁶

5 A SOLUÇÃO DE ESTABELECIMENTO DE UMA AUTORIDADE CENTRAL

Outro mecanismo de solução é a utilização de imposição de autoridade, no intuito de impor uma racionalidade coletiva sobre as racionalidades individuais tendentes a exaurir os recursos, nos somatórios dos comportamentos particulares. Regras de controle de acesso são de algum modo criadas e impostas aos indivíduos, de tal

6. "Although many resource economists admit that technical difficulties prevent the creation of private property rights to fugitive resources, such as groundwater, oil, and fish, almost all share the presumption that the creation of private property rights to arable or grazing land is an obvious solution to the problem of degradation."

modo que se garanta a reproduzibilidade do bem – no caso de bens renováveis – ou o consumo de algum modo considerado razoável – quando o bem não é renovável. Atribui-se a um indivíduo ou a uma entidade o poder decisório no controle do uso do *common*, com a administração centralizada de regras fixas, o monitoramento do comportamento dos agentes e a aplicação de sanções.

No caso do lago piscoso, o controle do tamanho das malhas das redes e o estabelecimento de licenças e outras restrições, associadas à garantia de sua aplicação, podem manter a pesca sob controle de tal modo que se conserve a sustentabilidade do recurso. “Coerção externa é frequentemente citada como a solução teórica para o comprometimento” (Schelling, 1984, p. 44, tradução nossa).⁷

A utilização de uma autoridade central envolve a ideia de que esta é desinteressada, onisciente, onipresente e onipotente. Ocorre que a assimetria de informação e a racionalidade limitada impõem limites a essa capacidade de administração racional voltada para a vontade de uma pessoa ideal, sem considerar os efeitos da parcialidade vinculados à maximização do próprio bem-estar, que envolvem interesses prosaicos, além da presença de ideologias pessoais, processos de captura ou corrupção. Uma vez que a regra sobre a provisão e o uso de recursos é uma necessidade inerente à sustentabilidade do comum, o estabelecimento de uma autoridade capaz e neutra parece uma boa solução para a administração das regras, mas na medida em que se possa tê-la.

A questão é se existe a possibilidade de estabelecer essa autoridade que é capaz e benevolente. Sua ideia abstrata, formalmente estabelecida *a priori*, é um construto hipotético e seduz justamente porque pressupõe que existe alguém, ou uma organização, que pode exercer tal coordenação perfeita, sem quaisquer distorções, intencionais ou não.

Os adeptos à ideia de centralização presumem que autoridades unificadas irão operar no campo como foram projetadas nos livros didáticos – determinando as melhores políticas a serem adotadas para um recurso baseado em teorias científicas válidas e informações adequadas. A implementação dessas políticas sem erros é assumida como um dado. As atividades de monitoramento e sanção são vistas como rotineiras e não problemáticas (Ostrom, 1990, p. 22).

A premissa de que uma autoridade externa é desinteressada carrega consigo toda a problemática de governança que o mundo corporativo, e também o setor público, tem tentado resolver na relação entre agente e principal. O desalinhamento de interesses entre os agentes privados atuantes no *common* pode ser substituído pelo problema do agente principal – tendo os administrados como principais e uma autoridade central como agente. A questão do desinteresse da autoridade, no

7. “External coercion is a frequently cited theoretical solution to the problem of commitment.”

sentido de alinhar-se automaticamente aos interesses dos administrados, mesmo que coletivamente estabelecidos, não é um fato necessariamente espontâneo: pode ser tratado, ajustado, mas não tomado como uma premissa dada.

6 A SOLUÇÃO OSTROMNIANA

Desde os seminários de Vincent e Elinor Ostrom, no início dos anos 1960, houve um grande acúmulo de estudos de caso lidando com a questão dos bens comuns. Em seu livro mais famoso, *Governing the Commons* (1990), Ostrom utilizou-se de casos, na linha dos seminários da Escola de Indiana, havidos desde os anos 1960 (Capelari, Araújo e Calmon, 2017, p. 208), e descreveu, a partir desses exemplos, os princípios da boa governança para bens comuns.

Ostrom argumenta que não é verdadeiro o resultado fatídico declarado na tragédia dos comuns. Ela contradita a lógica determinística colocada principalmente nos trabalhos de Gordon (1954), Olson (1965) e Hardin (1968) de que, sob a circunstância de constituir-se em bem comum, este segue inexoravelmente, se mantida esta condição, rumo ao esaurimento. Para Ostrom, mesmo nos casos em que os bens são subtraíveis e não há limitações de acesso, existem outras formas de geri-los de forma sustentável, não associadas à privatização ou à imposição de administração de uma autoridade externa.

A crítica de Ostrom (1990, p. 29) aos modelos anteriores que envolviam o problema dos bens coletivamente possuídos é que, quando usados de maneira ampla, suas condições de existência são tomadas como dadas, a menos que autoridades externas as alterem. Essa ideia de agentes externos que resolvem o problema da tragédia dos comuns leva a duas soluções mais diretas: a privatização do comum ou a imposição de regras por uma autoridade desinteressada. Ou seja, a teoria da empresa se aplica no primeiro caso e a teoria do Estado, no segundo. De qualquer forma, a “teoria da firma e a teoria do Estado podem fornecer, cada uma, uma explicação de uma forma como a escolha coletiva pode ser alcançada. Cada uma envolve a criação de um novo arranjo institucional em que as regras em uso são fundamentalmente diferentes daquelas que estruturam a ação independente” (Ostrom, 1990, p. 40, tradução nossa).⁸

O que Olson argumenta é que a ruína por esgotamento do recurso de uso comum mantido sob essa condição, por um período de tempo relevante, não é um resultado inevitável como esperado na visão tradicional anterior. Regras podem ser projetadas para manter a sustentabilidade do recurso mesmo sob subtração e sem limitar o acesso ao bem, alinhando o interesse individual à racionalidade coletiva.

8. “The theory of the firm and the theory of the state can each provide an explanation for one way in which collective action can be achieved. It involves the creation of a new institutional arrangement in which the rules in use are fundamentally different for those that structure independent action.”

Avaliando quais condições seriam essas, Ostrom estabeleceu seus oito princípios, uma série de características que possibilitariam a gestão sustentável de bens coletivamente administrados.⁹ Todas envolvem a possibilidade de acordos monitoráveis, e por isso críveis, a partir também da possibilidade de sancionamento de condutas desviantes, mantendo-se o comportamento do corpo coletivo pelo alinhamento das condutas individuais, pela fixação de *payoffs* adequados.

Os oito princípios declarados por Ostrom em seu livro são mecanismos de criação, aplicação e monitoramento de regras. Isso significa que os custos de transação devem ser baixos o suficiente para não exigir a privatização (teoria da empresa) ou a imposição de uma autoridade externa (teoria do Estado). Ela argumenta que é possível manter recursos comuns sustentáveis mantendo a característica de propriedade comum: “Esses casos, em que um recurso é mantido como comum por muitos indivíduos – isto é, não há direitos de propriedade bem definidos sobre o recurso – são frequentemente considerados pelos economistas como sendo exploráveis apenas quando o problema de sobreconsumo é solucionado pela privatização ou pelo *enforcement* imposto por força externa” (Ostrom, 1990, p. 11, tradução nossa).¹⁰

A soma dos comportamentos, que antes levaria à tragédia dos comuns, porque cada comportamento predatório individual seria o mais lógico, pode passar, pela manutenção de acordos críveis, a se alinhar com o uso coletivamente sustentável do bem.

De qualquer modo, a formação de acordos críveis, que substituiriam o “peso da mão” de uma autoridade central, exige uma série de condições que permitam custos de transação baixos no estabelecimento das regras e no seu *enforcement*. O que Ostrom (1990, p. 45) propõe é verificar se os mecanismos que possibilitam, em alguns casos, o acompanhamento mútuo têm favorecido a manutenção de acordos críveis e, se possível, se os atores têm procurado propor regras adequadas para a cooperação.

Ostrom tratou, em *Governing the Commons*, não de todos os tipos de casos envolvendo propriedade coletiva, mas de pequenos bens comuns, com 50 a 15 mil atores envolvidos (Ostrom, 1990, p. 26 e 182). Esse perfil dos casos mencionados por ela indica algo relevante: a escala importa.

As suposições, análises e conclusões não podem ser transferidas de pesquisas de pequenos recursos para grandes apenas multiplicando as quantidades. O aumento

9. i) Fronteiras bem definidas; ii) congruência entre as regras de apropriação e provisão e as condições específicas; iii) arranjos coletivos de escolha; iv) monitoramento; v) sanções graduais; vi) mecanismos de solução de conflitos; vii) reconhecimento mínimo do direito de organização; e viii) governança em camada.

10. “These cases, where a resource is held in common by many individuals – that is, well-defined individual property rights over the resource are absent – are often held by economists to be exploitable only where the problem of overconsumption is solved by privatization or enforcement imposed by outside force.”

da escala altera qualitativamente as variáveis aplicáveis. Aspectos importantes para administrar bens coletivos, a partir da profecia do esgotamento de Hardin sobre a tragédia dos comuns, como reputação e confiança, são bastante relevantes em uma lógica de jogos repetidos. Ocorre que esses mecanismos podem não se verificar quando um bem de propriedade coletiva tem muitos atores envolvidos. Nesse caso, parece ser verdade que, tornando-se muito difícil elaborar, acordar, decretar e fazer cumprir as regras para manter o bem comum em um nível de uso sustentável, a ruína é um resultado racionalmente esperado.

A discussão de quando os recursos do *common* estariam condenados à ruína por exaustão com base na escala foi levada em consideração por Olson, embora de forma simplificada se comparada à sofisticação de Ostrom (1965, p. 2, tradução nossa) nesse aspecto: “A menos que o número de indivíduos seja muito pequeno, ou a menos que haja coerção ou outro mecanismo especial para fazer os indivíduos agirem em seu interesse comum, indivíduos racionais, autointeressados, não agirão para alcançar seu interesse comum ou coletivo”.¹¹

A escala comum amplia os níveis de incerteza, limita a capacidade de comunicação e a formação de acordos confiáveis e estáveis. Os custos de transação e a altíssima dificuldade de monitoramento dificultam a governança coletiva na presença de bens comuns, o que favorece as alternativas de privatizar o recurso coletivo, eliminando as características do bem comum enquanto tal, e a imposição de regras e autoridade com o objetivo de resolver o problema dos custos de transação. Porém, em qualquer das três soluções levantadas por Ostrom (1990, p. 29, tradução nossa),¹² a incerteza e o comportamento oportunístico dela decorrentes são elementos que comprometem o resultado da governança e variáveis a ser trabalhadas para obter melhores resultados de gestão: “A questão central nesse estudo é como um grupo de decisores que estão em uma situação de interdependência podem organizar e governar a si mesmos para obter benefícios conjuntos contínuos quando se deparam com a tentação de ‘pegar carona’, esquivar-se ou de alguma forma, agir oportunisticamente”.

Essa situação de interdependência que Ostrom menciona envolve a ideia de uma rede, sem a qual a coordenação entre os atores não é possível. Se não for possível, o incentivo individual racional será extrair o máximo possível do recurso, mantendo qualquer esforço de preservação para os demais. A soma desses incentivos individuais levará a uma investida contra o recurso comum até que seja completamente destruído, exatamente como afirma a tragédia dos comuns.

11. “Unless the number of individuals is quite small, or unless there is coercion or some other special device to make individuals act in their common interest, rational, self-interested individuals will not act to achieve their common or group interests.”

12. “The central question in this study is how a group of principals who are in an interdependent situation can organize and govern themselves to obtain continuing joint benefits when all face temptations to free-ride, shirk, or otherwise act opportunistically.”

7 SOLUÇÃO OU TRATAMENTO DE *COMMONS*

Em certa medida, das três soluções abordadas para o risco de ocorrência da tragédia dos comuns, apenas a transformação do bem comum em privado constitui, rigorosamente, uma solução. Isso porque a possibilidade de excludibilidade, da regulação do acesso ao bem por um proprietário interessado, gera um novo equilíbrio que necessariamente maximiza o uso do bem a longo prazo.

Já as soluções de uso de autoridade central, ou de gestão coletiva do bem, nos moldes ostromnianos, são tratamentos do *common*, não soluções propriamente. O bom uso dessas ferramentas e o sucesso de seu manejo tendem a gerar um equilíbrio que maximiza o uso do bem coletivo a longo prazo. Contudo, existem graus de sucesso no alinhamento entre a racionalidade individual e a coletiva, sendo esse equilíbrio, de preservação e uso racional do recurso, instável, se comparado à lógica binária da solução de privatização do *common*.

8 RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS COMO BENS COMUNS

Recursos públicos podem ser analisados sob a ótica de *commons*, uma espécie de bem comum politicamente construído. Trata-se de um conjunto de recursos que inicialmente são bens privados, pertencentes a pessoas, físicas ou jurídicas, antes de serem recolhidos pelo Estado. Nas mãos dos particulares, apresentam subtrabilidade e excludibilidade.

A excludibilidade é justamente o que dá ao recurso o traço de propriedade que permite que possa ser extraído de uma pessoa específica. Assim, através da tributação ou por outro meio de obtenção de receita pública, esse bem privado, de propriedade bem definida, e oponível a terceiros, passa a constituir um conjunto público de recursos. Daí passa a ter distribuição politicamente definida por meio do orçamento, após a disponibilização dessas arrecadações no caixa público.

Dessa forma, a constituição de recursos públicos se traduz na transformação de bens privados em um *common*. Trata-se da decisão política de resolver questões de natureza pública, por meio de recursos tornados públicos a partir de sua angariação dos particulares.

De todo modo, tal qual a identificação da escassez dos recursos naturais atrai a solução do problema de *commons* por meio de uma das três soluções para o uso desses recursos, de maneira a evitar a *tragédia dos comuns*, a escassez dos recursos públicos exige algum tipo de tratamento no seu acesso. Talvez pareça difícil perceber como isso ocorre, uma vez que não se consegue visualizar uma primeira etapa do erário público desregrado como um conjunto de recursos que pode ser sacado por quem primeiro chega, sem qualquer mediação normativa. Não há a passagem desse momento inicial em que o primeiro que chega se apropria do

recurso o quanto consegue para um momento em que as regras de direito financeiro passam a se aplicar. Não se trata de um caso com etapas separadas – como as pastagens europeias antes e depois dos cercamentos; ou a observação da passagem do momento em que a tecnologia rudimentar de pesca mantinha os cardumes como bens de uma abundância despreocupante passando a um bem escasso, por força do desenvolvimento dos métodos de pesca, e a decorrente necessidade de regamentos como a criação de períodos de defeso, limitação de tamanho de malhas de rede e concessão de licenças de pesca.

Não houve um momento em que era possível que alguém, ou alguma organização, pudesse ir até o erário e utilizar-se do recurso disponível, como um pescador acessa os peixes no lago com sua rede ou um garimpeiro que maneja sua bateia livremente em um rio. É que decorrido o mesmo problema de corrida pelo uso do recurso até o seu exaurimento, tendo ocorrido uma espécie de tragédia dos comuns orçamentária, tenham sido criadas regras de disciplinamento de acesso. Trata-se de uma evolução simultânea, a partir da lógica de construção dos espaços públicos politicamente organizados, passando pela formação do Estado moderno, até o atingimento do grau de complexidade do atual ambiente estatal.

O orçamento é tratado por um conjunto de regras que estabelecem direitos de propriedade, no sentido coasiano, não do direito de propriedade protegido e descrito no direito civil. Essas regras estabelecem como os recursos são distribuídos, quem decide em cada momento, em cada instância, como pode ser guardado, como pode ser utilizado e até o que acontece quando não é utilizado.

9 AS REGRAS ORÇAMENTÁRIAS E INCERTEZA

Se o orçamento público é visto como um simples problema de adequação de recursos limitados às necessidades, em um ambiente objetivo e racional, em meio a regras que fazem com que o poder político distribua os recursos de acordo com as preferências da sociedade, inclusive na questão intertemporal, qualquer desequilíbrio financeiro do setor público parece ser um desalinhamento quantitativo, ou um erro na engenharia de regras de decisão.

Como uma questão técnica e formal, fazer o orçamento é relativamente simples. Há recursos disponíveis de um lado e despesas pretendidas de outro. Se as despesas pretendidas excedem sempre os recursos disponíveis, o processo orçamentário precisa acomodar desejos ilimitados com limitação de meios disponíveis (Wagner, 1992, p. 107, tradução nossa).¹³

13. "As a technical and formal matter, budgeting is relatively simple. There are resources available on the one side and desired expenditures on the other. Since desired expenditures will always exceed resources available, the budgeting process must accommodate unbounded desires with the limited means available."

Mas raramente os problemas de orçamento público são puramente técnicos. Na maior parte das vezes estão imiscuídos com questões políticas. Afinal, a técnica orçamentário-financeira existe justamente para dar tratamento técnico ao problema político de como distribuir aquilo que é publicamente arrecadado, por meio de redistribuições, despesas e atividades estatais.

Os recursos públicos, em geral, podem ser caracterizados como bens comunitários, abrangendo não apenas os recursos orçamentários, mas também os recursos humanos disponibilizados, edifícios públicos e todos os bens do Estado. Todos esses recursos são colocados em um grande *pool* de bens formados a partir da sociedade por diversas formas de receita e utilizados de acordo com alguns critérios estabelecidos pelas regras de orçamento e da atividade públicos.

Ocorre que, embora estabeleçam, formalmente, fronteiras bem definidas e uma série de limites e regras para o uso dos recursos, na prática as regras orçamentárias no Brasil são fluidas e instáveis, tornando as fronteiras débeis e precárias. A mobilidade das fronteiras de direito de uso coloca os gestores em posição permanente de desconfiança quanto ao quadro de disponibilidade dos recursos ao longo do tempo. Não de ano a ano, em virtude do ciclo anual do orçamento, mas mesmo no processo de execução.

Assim, dada a insegurança sobre as fronteiras de distribuição, tanto espacial (já que os volumes de recursos podem migrar de uma área para a outra) quanto temporal (já que isso pode ocorrer, por diferentes mecanismos, a qualquer tempo), a desconfiança decorrente dessa insegurança mantém os gestores – na busca da maximização de suas próprias políticas – em permanente estado de busca por mais recursos e na defesa daqueles já alocados em sua área de atuação. Veja que isso não se dá periodicamente, em virtude do ciclo formal, mas permanentemente, em face da incapacidade do ciclo formal de tornar definitivo, ainda que por um período, as alocações dadas. A alocação passa a ser não uma foto, que dura o período de um ciclo, mas um *frame* de um filme, cuja imagem seguinte parte da anterior, mas altera em um ou outro ponto, deixando a imagem identificável, porém fluida no tempo. A alocação orçamentária, em vez de sólida durante o ciclo, como preconiza a ideia inicial do estabelecimento das regras formais, possui certo grau de volatilidade, na prática, pelo desenho das regras, das regras de exceção e das discricionariedades inerentes ao sistema.

Como os agentes conhecem esse caráter fluido das alocações orçamentárias, cientes que, em vez das regras fixarem fronteiras bem definidas, elas na verdade estabelecem marcos relativamente variáveis, cada um se coloca em posição de conquista de volumes adicionais de recursos, na margem de suas próprias alocações, fazendo emergir a tendência a uma corrida generalizada por recursos adicionais – todos os atores agindo da mesma forma, levando o sistema à exaustão. Por essa razão, há

pressão permanente e difusa pelo rompimento das macrometas estabelecidas para manter o equilíbrio agregado das contas públicas.

Cada pequena ação de expansão possui, na maior parte das vezes, um efeito marginal, irrisório sobre o volume total de recursos, muitas vezes percebido como proporcionalmente diminuto ante a missão em geral meritória da política específica, no caso concreto. Mas o somatório dessas pressões diminutas sobre o *common*, sobre o volume total de recursos orçamentários, gera uma pressão difusa, sem autoria personificável, sobre a sustentabilidade do *common*. Isso se dá, em especial, em virtude do encadeamento intertemporal dos resultados fiscais, em que os ciclos orçamentários se ligam no tempo por meio da dinâmica de déficits ou superávits apurados periodicamente e relacionados nos resultados positivos e negativos pela gestão da dívida pública.

O problema é que nas discussões políticas envolvendo a percepção pública, os *trade-offs* envolvidos na decisão de gastar mais, aumentar a tributação ou o endividamento, as noções técnicas sobre como o desequilíbrio permanente pode levar à insolvência do Estado e as suas consequências para a economia real não são tão perceptíveis. No final das contas, isso significa que surge uma espécie de miopia pública. A incerteza e a distância parecem tornar a percepção do público em geral sobre o futuro algo menos importante do que os problemas presentes, claramente perceptíveis e urgentes. Isso leva à solução por operação simples: criar dívida pública.

Os processos de tomada de decisão incorporados nas instituições democráticas penderão a favor da criação de dívida. Como esse tipo de política de estabilização efetivamente muda o custo para as futuras gerações, isso será mais fortemente apoiado que a opção da tributação presente (Buchanan, 1999, p. 133, tradução nossa).¹⁴

O público, em geral, não vê os recursos públicos como algo realmente esgotável devido à capacidade do governo de se endividar. Isso significa que, diferentemente dos recursos naturais e das famílias que não têm acesso ao crédito, os governos são capazes de “criar” e usar recursos públicos no presente, em detrimento da geração de dívida, ou seja, em troca da disponibilidade futura de recursos públicos. “Governos democráticos têm sido sempre suscetíveis a déficits porque isso permite que os atuais pagadores de impostos transfiram para os futuros pagadores de impostos” (Wagner, 2012, p. 5, tradução nossa).¹⁵

14. “The decision-making processes embodied in democratic institutions will be biased in favor of the debt-creation alternative. Since this sort of stabilization policy effectively shifts the burden on future generations, it will be more strongly supported than current taxation.”

15. “Democratic governments have always been susceptible to deficits because this allows current taxpayers to transfer to future taxpayers.”

10 DISPUTA ORÇAMENTÁRIA E COMPORTAMENTO OPORTUNÍSTICO

A ideia de que os conflitos de distribuição dos recursos públicos escassos se resolvem politicamente, na fase parlamentar de elaboração da lei orçamentária, é uma simplificação que não comporta a complexidade das diversas etapas do processo orçamentário e o comportamento estratégico dos atores.

A criação de despesas obrigatórias e a vinculação de receitas, por exemplo, são mecanismos que retiram decisões alocativas da lógica da política orçamentária. Se o orçamento é o lócus onde são politicamente definidas as alocações de recursos para o atendimento de políticas públicas, a cada ano, por meio da priorização no uso desses recursos tirados dos privados e colocados em comum, a criação de despesa obrigatória passa a ser uma espécie de não orçamento.

A contratação de servidores de carreira, por exemplo, gera obrigações plurianuais de longa duração que passam a se impor aos orçamentos anuais. A partir daí, mais uma fatia do espaço existente em comum é ocupada e todo o debate anual passa a ser sobre a parte que sobra, relativa às despesas discricionárias. Como as despesas obrigatórias, em geral, são um dado rígido e plurianual, que projeta a decisão política pretérita, pontual, sobre vários orçamentos futuros, o orçamento se mantém anual do ponto de vista formal, mas, na prática, a anualidade decisória vai se reduzindo à medida que o espaço de discricionariedade orçamentária vai sendo espremido pela estratégia se cada vez mais obrigatorizar despesas.

O mesmo ocorre com a vinculação de receitas. Com a garantia específica de que dada receita não pode ser livremente alocada, mas que tem destino certo, parte da discussão sobre despesas fica limitada, conduzindo a alocações predeterminadas. Ainda que, por alguma razão, os recursos oriundos de receita vinculada não sejam utilizados, sua limitação de destinação enrijece o orçamento por uma decisão de vinculação em um ponto no passado, constituindo-se, a partir daí, em um não assunto a ser debatido no processo decisório anual do orçamento.

Essa dinâmica de redução de espaço de discricionariedade alocativa não ocorre por algum desconhecimento sobre o efeito global nocivo da marcha geral de criação de despesas obrigatórias. A dinâmica segue nesse sentido justamente em virtude da ação dos atores imersos em um dilema social. Embora todos saibam que o enrijecimento do orçamento é ruim, que a própria esfera política perde meios de manobra na discussão anual da alocação das receitas públicas nas despesas que entenderem melhor a cada ano, a criação de uma despesa obrigatória, ou a vinculação de receita para a política que um campo de forças políticas defende, garante recursos para a área específica em meio ao embate com as demais políticas públicas. Com a generalização dessa dinâmica em defesa das políticas que concorrem pelos recursos, o resultado decorrente da ação individualmente racional é um resultado não desejável coletivamente.

Ainda que esses movimentos de aquisição orçamentária sejam pequenos, se tomados individualmente, frente ao todo orçamentário, o somatório, resultante dos diversos vetores, leva todo o sistema ao esgotamento. A resultante é um efeito macro que decorre de microações, de tal modo que as causas são difusas e nenhum dos atores se percebe causador.

Assim, a política pública defendida sempre carrega razões para que se creia que a necessidade, conhecida e mensurável pelo demandante, merece ser atendida, uma vez que o efeito deletério sobre as contas públicas é, se tomado isoladamente, muito baixo. E como a demanda concentrada de ampliação é atendida pela pressão difusa sobre todas as demais políticas, sem que se saiba, na maior parte das vezes, que política é realmente prejudicada para o atendimento do incremento orçamentário-financeiro de outra, o argumento de ampliação passa a ser de difícil contraponto.

É o efeito somado de todas as políticas meritórias sobre as contas que leva o sistema a uma espécie de tragédia dos comuns orçamentária. Esse efeito decorre, em especial, da falta de clareza nos direitos de propriedade. Aos “a-mais” correspondentes a uma vinculação de receita, criação de despesa obrigatória ou a um incremento do orçamento no curso do processo orçamentário, não corresponde a identificação clara de onde foram alocados os “a-menos”, os locais objetivamente prejudicados como foco de redução de despesa. “É um traço universal da natureza humana desejar mais de algo quando outro alguém paga por ele, em vez de quando se tem que pagar por si mesmo. O *common* fiscal, o orçamento, é sempre suscetível a esse traço” (Wagner, 2012, p. 5, tradução nossa).¹⁶

Se os custos a que correspondem os atendimentos às pressões por aumento de gastos pontuais não são considerados por serem difusos, o resultado agregado é uma pressão sobre os limites-macro do sistema como um todo. Essas macrometas, como o teto de gastos, a meta de superávit e a chamada regra de ouro, funcionam como as paredes de uma panela de pressão, e a ação estatal em suas diversas facetas, no nível micro, como o seu conteúdo. No embate interno, na busca pela realização das diversas políticas públicas, o sistema pressiona as paredes de dentro para fora, havendo um conflito permanente entre os incentivos individuais e a racionalidade coletiva.

11 CONCLUSÃO

Observado como um *common*, os recursos orçamentários, sendo ao mesmo tempo escassos e acessíveis aos diversos grupos políticos de pressão na dinâmica do processo orçamentário, constituem um caso específico de dilema social. Nesse caso, mesmo conscientes da racionalidade na manutenção do equilíbrio das contas públicas, os

16. “It is a universal feature of human nature to desire more of something when someone else pays for it when you have to pay for it yourself. The fiscal commons, budgeting is always susceptible to this feature.”

agentes estão presos à lógica de maximização dos próprios interesses que os leva a uma corrida até os limites da exaustão dos recursos disponíveis.

Das três soluções, ou tratamentos, que se apresentam, o de tornar privado o bem comum traz maior definitividade ao problema de desalinhamento de racionalidades. Assim, uma rodovia pública que disputa recursos com as demais necessidades no orçamento, ao ser entregue a um concessionário, é passível de ser explorada, mediante a cobrança de preço público nos pedágios, tornando-se um bem privado pela sua conversão em um bem excludível. Assim, a despesa deixa o orçamento, sendo os recursos arrecadados nos pedágios, a fonte de manutenção da via. Com fonte própria, privada, a rodovia deixa de disputar recursos, estando excluída do *common* orçamentário.

Ocorre que, construído como o *common* orçamentário é, sua existência decorre justamente da ideia civilizatória de que há necessidades públicas que só podem ser atendidas no ambiente público. Assim, a solução privatizante encontra seu limite na própria necessidade de atendimento pelos mecanismos públicos de necessidades intrinsecamente coletivas da sociedade.

Os dois outros tratamentos não eliminam o problema da corrida pelo uso do bem, mas o disciplinam, sendo capazes, em alguma medida, de controlar o desalinhamento entre as racionalidades individual e coletiva.

Na linha ostromniana, a possibilidade de gestão pelos próprios interessados esbarra no problema da escala do orçamento público como *common*. Ao mesmo tempo, ainda que não houvesse a questão da escala, que eleva os custos de transação a níveis que impedem a pactuação crível dos interesses concorrentes, a falta de rigidez na distribuição dos direitos de propriedade, do estabelecimento de alocações orçamentárias estáveis, impede qualquer pactuação, por falta de certeza no objeto que se tem a barganhar.

Por fim, a mesma falta de clareza dos direitos de propriedade remete à autoridade externa e central. A expectativa de alocação racional por um diretor desinteressado em um ambiente em que se pressupõe a ausência do problema do agente principal ignora a racionalidade limitada e assume onisciência, onipresença e onipotência. Essa pressuposição de uma entidade benévola não ultrapassa uma ideia formal, ideal e abstrata. Em resumo, tal autoridade não é passível de ser encontrada, ou construída, de tal modo que, na medida de suas incapacidades, a corrida predatória pelo uso do *common* permanece, sendo seu exaurimento tão certo quanto imperfeita é a autoridade externa.

Se por um lado a perspectiva de que o ambiente orçamentário e das contas públicas constitui-se um dilema social específico carrega em si um desafio na sua administração, a percepção dessa realidade já constitui um passo importante.

O comportamento oportunístico é esperado, em virtude dos incentivos inerentes a esse ambiente, e não da ignorância dos agentes. E só essa percepção, que em muito ultrapassa a ideia simplista da falta de vontade política ou de que gestores públicos só pensam neles mesmos, é capaz de, em cada caso concreto, permitir ao decisor criar as regras abrangentes, autônomas ou heterônomas, e garanti-las de tal modo que os interesses individuais não sejam causadores da irracionalidade coletiva em um caráter absoluto, próprio da tragédia dos comuns.

REFERÊNCIAS

BUCHANAN, J. M. **Public principles of public debt**: a defense and restatement. Indianapolis: Liberty Fund, 1999. v. 2.

CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. P. Vincent e Elinor Ostrom: duas confluências trajetórias para a governança de recursos de propriedade comum. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 207-226, 2017.

GORDON, H. S. The economic theory of a common-property resource: the fishery. **Journal of Political Economy**, v. 62, n. 2, 1954.

HARDIN, G. The tragedy of the commons: the population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

KOLLOCK, P. Social dilemmas: the anatomy of cooperation. **Annual Review of Sociology**, v. 24, p. 183-214, 1998.

OLSON, M. **The logic of collective action**: public goods and the theory of groups. Cambridge, United States: Harvard University Press, 1965.

OSTROM, E. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1990.

SCHELLING, T. C. **Choice and consequence**: perspectives of an errant economist. Cambridge, United States: Harvard University Press, 1984.

WAGNER, R. E. Grazing the federal budgetary commons: the rational politics of budgetary irresponsibility. **The Journal of Law and Politics**, n. 9, p. 105-19, 1992.

_____. **Deficits, debt and democracy**: wrestling with tragedy on the fiscal commons. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2012.

MUDANÇAS RECENTES NA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA FEDERAL: UM NOVO REGIME A PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95?

Carlos Leonardo Klein Barcelos¹

Leandro Freitas Couto²

Paulo Du Pin Calmon³

1 INTRODUÇÃO

Num artigo influente da literatura contemporânea sobre finanças públicas, Rajkumar e Swaroop (2008) estudaram as conexões entre os dispêndios governamentais, a estrutura de governança orçamentária⁴ e os resultados alcançados por determinadas políticas públicas. Os autores encontraram evidências contundentes de que a boa governança dos recursos públicos é um fator primordial para se atingir os objetivos coletivos.

De fato, a estrutura de governança⁵ que regula as escolhas alocativas e orienta a efetiva implementação dessas decisões é essencial para o sucesso das políticas públicas. Diante da ausência ou da persistente deficiência das estruturas (ou regimes) de governança, o aproveitamento dos recursos orçamentários tende

1. Analista de planejamento e orçamento na Secretaria de Patrimônio da União do Rio Grande do Sul no Ministério da Economia (SPU/RS/ME); e doutor em administração.

2. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); analista de planejamento e orçamento; e doutor em relações internacionais.

3. Professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UnB); e economista.

4. Entende-se governança orçamentária como o conjunto de instituições que definem o modo pelo qual as transações orçamentárias são discutidas, acordadas, implementadas, monitoradas, fiscalizadas e cumpridas. Instituições orçamentárias, por seu turno, correspondem à coleção de regras (formais e informais) que governam o processo orçamentário ao longo de suas mais variadas instâncias (Hagen, 2007). Assim, cabe ao arranjo de governança orçamentária estabelecer as restrições e os incentivos necessários ao adequado aproveitamento dos recursos públicos.

5. O processo de alocação de recursos no setor público é guiado por um conjunto de regras formais e informais. Esse conjunto de regras, bem como a maneira de interpretá-las e aplicá-las, será referido como regime de governança orçamentária, regime fiscal, ou simplesmente governança ou regime. Portanto, ao longo deste texto, quando se fala em instituições orçamentárias, regime fiscal ou regime de governança orçamentária, se está fazendo referência a um mesmo conceito: um conjunto de regras formais e informais, bem como a maneira de interpretá-las e aplicá-las, que orienta as relações políticas, econômicas e sociais que subjazem ao processo de alocação de recursos no setor público.

a produzir resultados socialmente insustentáveis, tais como a sobre-exploração, o congestionamento⁶ ou a interdição.⁷

No Brasil, por exemplo, tais resultados podem levar não apenas a uma degradação fiscal, mas também à falência da capacidade do Estado de realizar suas políticas públicas e do próprio pacto político-constitucional que dá sustentação à democracia. Se os recursos forem consumidos à exaustão, se forem sistematicamente utilizados de forma improdutiva, ilegal ou francamente injusta, ou se simplesmente não puderem ser alocados em favor de programas orçamentários que resolvam os problemas públicos, então o Estado, as políticas públicas e a sociedade alcançarão resultados coletivamente trágicos.

Assim, a questão da governança vem ganhando um reconhecimento crescente por parte da literatura de políticas públicas e de finanças governamentais, que convergem ao atribuir às instituições orçamentárias um papel decisivo no desempenho dos programas e na capacidade do Estado de apresentar soluções plausíveis para os problemas coletivos que afligem as sociedades contemporâneas. Nesse contexto, as tarefas de descrever, classificar e comparar arranjos da governança orçamentária federal brasileira, e de refletir sobre sua trajetória de mudanças, parecem oportunas e meritórias.

Conforme aponta Barcelos (2012), a governança orçamentária federal brasileira tem passado por transformações importantes ao longo do tempo, em especial nos últimos sessenta anos, produzindo regimes fiscais substancialmente distintos, tais como os representados pela Lei nº 4.320/1964, pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar (LC) nº 101/2000 –, pela Reforma Gerencial dos Orçamentos (RGO) de 2000, pelo Projeto Piloto de Investimentos (PPI) de 2005 e pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de 2007.

Mais recentemente, ao longo da última década, ficaram evidentes importantes alterações nas organizações, normas e práticas orçamentárias, suscitando a suspeita de que o regime de governança orçamentária vigente até então tornou-se instável, dando início, quiçá, à transição para um novo regime.⁸

6. No sentido de que a estrita preocupação fiscal (manifestada em contingenciamentos exacerbados) impeça a alocação de recursos necessários ao desenvolvimento da capacidade estatal (de conceber, elaborar e implementar políticas públicas), produzindo o congestionamento da execução de programas e ações orçamentárias.

7. No sentido de que, mesmo estando disponíveis em alguma quantidade, e sendo necessários à solução de problemas comuns à sociedade, haveria proibição à aplicação dos recursos, os quais permaneceriam enclausurados em uma espécie de cofre de propriedade coletiva.

8. Mudanças em regimes de governança orçamentária são definidas como alterações em seus princípios, as quais modificam tanto a concepção de sistema orçamentário quanto os padrões das transações que subjazem a este. Considera-se que um novo regime de governança orçamentária emerge sempre que o regime prévio se altera de forma significativa. Admite-se que mudanças significativas podem ocorrer por dois modos: i) por profundidade, quando uma parte dos princípios do regime prévio sofre mudanças drásticas; e/ou ii) por abrangência, quando ocorrem mudanças que, embora menos drásticas, alcançam a maior parte dos princípios que norteiam o regime. Esse foi o parâmetro definido por Barcelos (2012) no reconhecimento dos quatro regimes já mencionados e será adotado no exame do atual regime de governança orçamentária.

À guisa de ilustração, a partir de 2013, se podem citar mudanças como a agregação de linhas orçamentárias, a instituição da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares, a formalização da Junta de Execução Orçamentária (JEO) e a criação da Instituição Fiscal Independente (IFI). Além disso, a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que instituiu um limite para o crescimento das despesas primárias, tornou-se um ponto crucial na suspeita de rompimento com o regime anterior, na medida em que parece dar origem a uma nova configuração de governança orçamentária e uma distinta concepção de regime fiscal.

Diante disso, se pode indagar: que reconfiguração seria essa e como a concepção mais recente da governança orçamentária se distingue de regimes anteriores? Buscando respostas a essas questões, este capítulo tem como objetivo principal definir, representar, descrever e classificar a configuração da governança orçamentária federal mais recente, representada pela EC nº 95/2016 (bem como outras regras e práticas relacionadas), contrastando-a com regimes de governança anteriores. Sob tal perspectiva, a variação de configurações de governança orçamentária (Δ RGO) é a dimensão a ser descrita, classificada, comparada e analisada no estudo.

A transição para o regime de governança orçamentária corrente no Brasil, aqui denominado Novo Regime Fiscal (NRF ou R5), compreendeu um conjunto de inovações normativas e interpretações que fortaleceram os elementos de controle, reforçaram o papel do Poder Legislativo na condução do orçamento e reduziram a capacidade de adaptabilidade e flexibilidade às condições locais e setoriais. Assim, embora em alguns aspectos as inovações normativas representem um refluxo em direção à concepção típica do regime da RGO, o R5 não representa um retorno ao regime anterior, já que possui características singulares que são inerentes apenas a este.

Para abordar essas questões, este capítulo foi dividido em três seções principais, além desta introdução e da conclusão. A segunda seção será destinada a mostrar os aspectos teóricos e metodológicos que embasam a análise aqui apresentada. A terceira seção é dedicada a apresentar as inovações normativas e caracterizar o R5 como regime de governança orçamentária corrente no Brasil. Na sequência, são discutidos os achados à luz de regimes anteriores, trazendo novos questionamentos que possam balizar pesquisas futuras.

2 ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

Afinal, como se caracterizam as distintas estruturas de governança orçamentária no âmbito federal brasileiro? Como os movimentos mais recentes das instituições de governança orçamentária podem ser descritos, classificados e comparados aos antecessores? Qual tem sido a dinâmica de mudanças? Alguma conjectura ou lição pode ser inferida desses movimentos de mudança?

Um modo possível de abordar a governança orçamentária é entendê-la como uma estrutura. Isto é, como um conjunto de leis, normas, regras e práticas (instituições) relevantes no processo alocativo. Em outras palavras, a governança orçamentária pode ser vista como uma “manifestação institucionalizada de coordenação social” na provisão e na apropriação dos recursos públicos.

Com o fito de examinar mudanças na estrutura da governança federal brasileira nas últimas cinco décadas, Barcelos (2012) identificou e descreveu quatro marcos institucionais (macroinstrumentos) considerados centrais à governança orçamentária. Sob tal abordagem, cada macroinstrumento representa um regime de governança orçamentária. O primeiro, R1, foi referenciado pela Lei nº 4.320/1964. O segundo, R2, foi inspirado pela Constituição Federal de 1988. O terceiro, R3, envolveu simultaneamente a LC nº 101/2000 (LRF) e o aparato normativo que instituiu a chamada reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento de 2000.⁹ O quarto regime, R4, não chegou a se consolidar plenamente, pois aludia principalmente ao surgimento do PPI/2005 e do PAC/2007. Em aprofundamento a esse enfoque, propõe-se aqui examinar o eventual surgimento de um quinto regime, R5, representado pela EC nº 95/2016 (e normas relacionadas), descrevendo sua configuração¹⁰ e contrastando-a com a de regimes anteriores.

Mas como seria possível descrever regimes de governança a partir de uma base comum, se os macroinstrumentos que referenciam R1, R2, R3, R4 e R5 apresentam estruturas e conteúdos tão diferentes? Em outras palavras, de que modo esses diferentes objetos institucionais poderiam ser analisados e expressos em termos comparáveis?

Uma possibilidade de superação desse obstáculo passa por um esforço de normalização – um exercício de categorização e classificação baseado em propriedades comuns – que permita descrever os regimes analisados a partir de um rol de atributos padronizados. Com esse propósito, recorre-se a um conjunto de critérios normativos de “boa governança” (um rol de doze princípios de governança de sistemas de recursos comuns), estabelecidos com base em sólidos estudos empíricos desenvolvidos por Ostrom (1990). Ao estabelecer a configuração de princípios de governança presentes em cada regime, obtêm-se um delineamento da concepção de orçamentação e um padrão de transações orçamentárias inerentes a eles.

9. Aqui referida como RGO/2000.

10. Vale destacar, no entanto, que a hipótese de um quinto regime sofre com incertezas importantes, em virtude do curto período de tempo transcorrido desde o surgimento do macroinstrumento, das contestações, indefinições e dubiedades que assolam tanto o marco institucional (a norma em si) quanto o contexto político, social e econômico no qual se insere.

Assim, se poderia dizer que a Lei nº 4.320/1964 se estabelece por meio de certa configuração de princípios de governança, a qual elabora uma concepção específica de orçamentação e produz um determinado padrão característico de transações orçamentárias. Com o passar do tempo, contudo, a configuração de princípios que definem o regime de governança pode ser alterada.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, algumas inovações institucionais importantes aconteceram no âmbito do sistema orçamentário. A introdução de novos instrumentos de planejamento e orçamento, além de mudanças significativas no processo decisório referente à alocação de recursos públicos, é uma forte evidência de que mudanças na configuração dos princípios de governança aconteceram, refazendo a concepção de orçamentação e o padrão das transações orçamentárias. Movimentos equivalentes (em termos de alteração na configuração dos princípios de governança) ocorreram também em outras oportunidades, tais como na sanção da LRF e na implantação da denominada RGO, que ocorreram em 2000, bem como a partir da edição de instrumentos como o PPI, de 2005, e o PAC, de 2007. Analogamente, as mudanças ocorridas ao longo da última década, com impactos na concepção de orçamentação e nos padrões de transações orçamentárias, pressupõem rupturas na configuração anterior, sugerindo a hipótese de um novo regime.

Barcelos (2012) destaca que abordagens contemporâneas sobre finanças públicas têm alertado para o fato de que os recursos orçamentários são bens que apresentam características especialmente problemáticas: alta rivalidade no consumo (subtrabilidade) e substancial dificuldade de controlar o acesso a eles (exclusão trabalhosa). No campo de estudos da economia, os bens que detêm concomitantemente essas duas propriedades são denominados de sistemas de recursos comuns e sua sustentabilidade depende crucialmente de um regime de governança adequado, sob pena de sucumbirem ao que Hardin¹¹ (1968) denominou de tragédia dos recursos comuns,¹² muito bem discutido no capítulo 2 deste livro, de autoria de Miguel Ragone.

11. Desde a publicação de Hardin (1968), a expressão tragédia dos recursos comuns tornou-se a principal metáfora para representar os problemas de predação na exploração de recursos. Hardin (*op. cit.*) procurou demonstrar que, em face de uma pastagem aberta a todos (sistema de recursos comuns), cada pastor buscará exercer seu interesse individual, levando seu rebanho a extrair o máximo de alimento possível, sem se preocupar com os efeitos disso sobre os demais pastores ou sobre a sustentabilidade da pastagem. O autor explica que o comportamento racional dos agentes conduz a uma superexploração dos recursos, o que acarreta a falência do subsistema produtor (o mecanismo que faz com que as sementes das gramíneas voltem a brotar e se transformem em alimento para os animais), e à tragédia do sistema de recursos comuns como um todo. Isso sugere um conflito entre a racionalidade individual e o bem-estar coletivo, o qual levaria inevitavelmente a coletividade a uma espécie de armadilha social. Ostrom (1990, p. 493) constata que as conclusões de Hardin (1968), de que os dilemas inerentes aos recursos comuns inexoravelmente conduzirão seus usuários a armarem a própria cilada, convenceram muitos analistas de políticas públicas e pesquisadores. Todavia, a tragédia antecipada por Hardin (1968) não decorre, em si, da propriedade comum dos recursos, mas da ausência de regras de exploração adequadas. Ostrom (1990) esclarece que esse sutil reposicionamento do problema tem oportunizado novos entendimentos sobre os sistemas de recursos comuns, seus dilemas e suas possibilidades de gestão bem-sucedida.

12. Desse modo, recursos orçamentários têm sido equiparados ao conceito de recursos comuns, dando origem ao que a literatura chama de *commons* orçamentário (ou *commons* fiscal).

Nesse contexto, a tradição de pesquisa fundada por Elinor Ostrom¹³ revela que a presença de certos princípios de governança¹⁴ tem o potencial de promover uma gestão bem-sucedida dos sistemas de recursos comuns, evitando, assim, a sua utilização predatória e trágica. Seus achados apontam que a sustentabilidade dos mais variados sistemas de recursos comuns, sociais ou ambientais, depende do modo como os princípios de governança são ativados ou menosprezados, na tentativa de regular as relações entre os atores na exploração dos recursos que os constituem.¹⁵

Ostrom (1990) demonstrou que variações no *design* de princípios (mudanças na configuração, ou seja, no modo como tais princípios são ativados, exercitados ou desprezados) constituem-se no fator preponderante para explicar as diferenças de resultados na governança dos recursos comuns. Neste sentido, o *design* de princípios é visto como elemento essencial para explicar o êxito/malogro da governança nas várias dimensões da sustentabilidade dos sistemas de recursos comuns (Ostrom, 1990, p. 90). Considerando-se a robustez conceitual e empírica dessa tradição de pesquisa, e as estratégias metodológicas avançadas por Barcelos (2012), emprega-se um rol de princípios “ostromnianos” como recurso classificatório, de modo a caracterizar o regime de governança mais recente e compará-lo a antecessores, a partir de uma base de atributos comuns.

Assim, tem-se, de forma sintética,¹⁶ um conjunto de doze princípios de governança orçamentária, adaptados originalmente de Ostrom (1990), cuja presença/ausência costuma ser, respectivamente, relacionada ao sucesso dos sistemas de recursos comuns e associada a resultados coletivamente indesejados (Ostrom, 1990; Cox, Arnold e Tomás, 2009; McGinnis e Ostrom, 2010). Individualmente, cada princípio serve para avaliar como os regimes contemplam as soluções institucionais que eles representam. Em conjunto, esses doze princípios traçam uma configuração que permite fazer inferências sobre a concepção de orçamentação e sobre o padrão de transações orçamentárias que subjaz a cada regime, permitindo classificá-los e compará-los.

A análise guiada pelos doze princípios ostromnianos permite ainda traçar um olhar a partir da conformação de blocos que agrupam características afins de cada regime. Nessa linha, os princípios 1A e 1B formam um grupo concernente à delimitação e à especificação, visto que delimitam fronteiras e especificam características dos recursos do sistema e das posições e funções dos atores envolvidos.

13. Elinor Ostrom (junto com Oliver Williamson) foi laureada com o Prêmio Nobel de Economia em 2009, por seus avanços na análise dos problemas da governança econômica, sobretudo no que diz respeito aos sistemas de recursos comuns.

14. Por princípios de governança capazes de promover uma gestão bem-sucedida, entendem-se aqueles capazes de evitar que os usuários sobreutilizem os recursos e aqueles que podem distribuir resultados e benefícios de forma justa e de perdurar ao longo do tempo (Agrawal, 2002, p. 44).

15. Isto é, a configuração de governança afeta os resultados derivados da exploração/emprego dos recursos comuns.

16. Uma discussão mais ampla sobre o escopo conceitual de cada princípio adotado e suas interdependências encontra-se em Barcelos (2012, p. 78-93).

Os princípios 2A e 2B formam um grupo referente à congruência e ao realismo, que se refere à consistência entre as regras e as condições setoriais ou locais nas quais se aplicam.

Um terceiro grupo, formado pelos princípios 3A e 3B, se refere à inclusão decisória, tanto com relação às decisões de mobilização e alocação de recursos quanto com relação à definição das próprias regras que regulam o sistema. Na sequência, revela-se um bloco de controle, no qual agrupam-se os princípios 3C, 4 e 5, inerentes ao acompanhamento da aplicabilidade das regras e normas acordadas, ao monitoramento dos usuários e à gradualidade das sanções. Por fim, um último bloco, que reúne os princípios 6, 7 e 8, indica as características referentes à coordenação da complexidade, que buscam “mitigar as complicações inerentes à pluralidade de interesses, às múltiplas escalas de operação e à variedade de especializações que costumam marcar a ecologia política dos grandes sistemas de recursos comuns” (Barcelos, 2012, p. 104).

QUADRO 1

Rol dos doze princípios de governança orçamentária

Princípios e racionalidade	
P1A	Delimitação de fronteiras de recursos. Este princípio diz respeito aos esforços de classificar e de especificar os recursos orçamentários, a fim de que seja possível determinar os detalhes relacionados a sua origem, aplicação, finalidade, responsabilidade pela posse e outros atributos das transações orçamentárias. Classificações orçamentárias tornam-se um elemento fundamental a este princípio. Num sistema de governança de recursos orçamentários, é fundamental que se definam tais recursos, que se detalhem seus principais atributos e que se definam os limites e direitos de sua utilização.
P1B	Delimitação de fronteiras de usuários. Este princípio diz respeito aos esforços de definir jurisdições, direitos e deveres a serem observados pelos indivíduos e organizações (atores orçamentários) que participam do processo orçamentário. Num sistema de recursos orçamentários, é fundamental que se determine quais são os usuários que o constituem, que se especifiquem seus papéis e que se estabeleçam o modo de acesso e as condições de permanência em seus postos (jurisdições).
P2A	Congruência das regras orçamentárias (regras de provisão e de apropriação) com as condições locais/setoriais. Este princípio pode ser entendido como uma negação ao bordão <i>one size fits all</i> (um tamanho único serve a todos). Sistemas orçamentários amplos, especialmente em regimes federativos, tendem a enfrentar uma enorme variedade de contextos, tanto no aspecto territorial quanto no setorial, demandando um grau substancial de flexibilidade na concepção e na aplicação das regras de governança. Em geral, a realidade dos espaços, das estruturas e dos agentes em que os recursos orçamentários transformam-se em políticas públicas costuma ser muito heterogênea. Em tais sistemas, é presumível que as regras pertinentes à provisão e à apropriação de recursos apresentem alguma congruência com a diversidade e com a dinâmica das condições de contexto local/setorial, concedendo espaços de adaptação.
P2B	Congruência entre usuários e recursos. Este princípio relaciona-se com a ideia de que a sustentabilidade de um sistema orçamentário depende não apenas da conservação dos recursos públicos, mas também da preservação de condições de vida digna aos usuários que deles dependem. Assim, haverá congruência entre usuários e recursos se as regras de governança orçamentária forem capazes de evitar, simultaneamente, tanto a penúria dos usuários quanto a sobreutilização dos recursos que constituem o sistema. Em tais sistemas, é presumível que haja alguma congruência entre a sustentabilidade política (atenção às necessidades dos usuários) e sustentabilidade fiscal (atenção à conservação dos recursos).
P3A	Arranjos de decisão coletiva (decisões de mobilização e de alocação). Este princípio liga-se à ideia de que os indivíduos e as organizações deveriam poder participar da concepção e propor mudanças nas regras que os governam. Num sistema de recursos orçamentários, é presumível que haja arranjos de decisão que promovam o exercício compartilhado do poder decisório, de forma que alguma parcela dos usuários possa participar das decisões que os afetam.
P3B	Arranjos de decisão coletiva (mudança de regras). Este princípio está relacionado à noção de que os indivíduos e as organizações deveriam poder participar da concepção e propor mudanças nas regras que os governam. Num sistema de recursos orçamentários, é presumível que haja arranjos de decisão que promovam o exercício compartilhado do poder de conceber e de mudar regras, de forma que alguma parcela dos usuários possa participar da elaboração e da alteração das regras que os afetam.

(Continua)

(Continuação)

Princípios e racionalidade	
P3C	Informações para decisão coletiva (observabilidade das decisões e de seus impactos). Este princípio diz respeito à ideia de que as decisões orçamentárias e seus impactos deveriam ser observáveis e mensuráveis por todos os atores do sistema, de modo a permitir o reconhecimento de méritos e a atribuição de responsabilidades, além de ações subsequentes apropriadas. Num sistema de recursos orçamentários, é presumível que haja algum grau de observabilidade das decisões, por meio da evidenciação e do reporte das condições correntes e futuras do sistema orçamentário (em relação aos usuários e aos recursos).
P4	Monitoramento de usuários e recursos. Este princípio denota que o comportamento dos atores orçamentários está sujeito a desvios e que os recursos sob suas responsabilidades estão expostos à utilização inadequada, requerendo, portanto, ações de monitoramento. Num sistema de recursos orçamentários, é presumível que haja algum grau de monitoramento de usuários e de recursos, a fim de reconhecer eventuais desvios de comportamento e das condições esperadas, respectivamente.
P5	Sanções graduais. Este princípio denota que os atores orçamentários que cometem infrações contra o sistema devem sofrer sanções proporcionais à gravidade de seus atos, a fim de desencorajar desvios de comportamento sistemáticos e promover a noção coletiva de justiça. Num sistema de recursos orçamentários, é presumível que haja previsão de punições graduais aplicáveis contra atores orçamentários que infringem as regras.
P6	Instrumentos para resolução de conflitos. Este princípio está ligado à noção de que os conflitos orçamentários precisam ser resolvidos de forma rápida e pouco custosa, a fim de evitar dificuldades na construção de consensos fundamentais ao processo alocativo. Num sistema de recursos orçamentários, é presumível que se instituem mecanismos voltados à solução de controvérsias entre atores.
P7	Legitimidade para decidir sobre as questões inerentes. Este princípio diz respeito à ideia de que instâncias orçamentárias paralelas e subordinadas precisam de certa autoridade e autonomia para decidir sobre as questões que lhes são diretamente inerentes. Num sistema de recursos orçamentários de grande amplitude, como é o caso do sistema orçamentário federal, é importante que os atores que operam em subsistemas conexos disponham de prerrogativas decisórias próprias e que suas deliberações não sejam postas em xeque ou erodidas pelas jurisdições superiores ou subsequentes.
P8	Governança baseada em instituições aninhadas. Este princípio está relacionado com a ideia de que, em sistemas orçamentários amplos, em que muitas jurisdições atuam de forma relativamente autônoma, tornam-se necessários mecanismos de coordenação, inclusive não hierárquicos, que permitam aos atores orçamentários cumprir seus papéis de forma cooperativa. Em tais sistemas, é presumível que os inúmeros e distintos atores operem em múltiplas camadas de organizações aninhadas (arquitetura policêntrica e multinível), e que possuam incentivos capazes de gerar sinergias nas relações de interdependência entre eles.

Fonte: Barcelos (2012).

Para classificar o regime de governança mais recente (R5), a estratégia baseia-se numa ordenação da intensidade com que cada princípio se manifesta no referido regime. Para tanto, adota-se uma escala (ordinal) de quatro níveis (muito alta, alta, baixa e muito baixa), que representa o grau da intensidade com que o regime irradia o princípio. Ou seja, a escala registra a força com que cada princípio de governança está manifestado no regime analisado. A fim de operacionalizar esta estratégia e melhorar a robustez do processo classificatório, adotou-se o código de análise¹⁷ proposto por Barcelos (2012).

17. A íntegra do código de análise adotado encontra-se disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/12572>>.

QUADRO 2
Exemplo de aplicação do código de análise (princípio 1A)

Princípios de governança orçamentária				
Princípio (e sua definição básica)		Racionalidade	Atributos-variáveis	
P1A	Delimitação de fronteiras de recursos. Elementos institucionais que delimitam e qualificam os recursos orçamentários. Podem ser de natureza substantiva (especificação de atributos de recursos ou de condicionalidades em seu uso), espacial (designação territorial dos recursos), causal (conexão entre recursos, produtos e resultados) ou temporal (duração da disponibilidade dos recursos).	Este princípio diz respeito aos esforços de classificar e de especificar os recursos orçamentários, a fim de que seja possível determinar os detalhes relacionados a sua origem, aplicação, finalidade, responsabilidade pela posse e outros atributos das transações orçamentárias. Classificações orçamentárias tornam-se um elemento fundamental a este princípio. Num sistema de governança de recursos orçamentários, é fundamental que se definam tais recursos, que se detalhem seus principais atributos e que se definam os limites e direitos de sua utilização.	4	A delimitação das fronteiras de recursos orçamentários é muito significativa, pois contempla de forma substancial todas as suas principais dimensões (substantiva, espacial, causal e temporal).
			3	A delimitação das fronteiras de recursos orçamentários é significativa, pois contempla todas as suas principais dimensões (substantiva, espacial, causal e temporal) e parte destas de forma substancial.
			2	A delimitação das fronteiras de recursos orçamentários é pouco significativa, pois contempla apenas algumas de suas principais dimensões (substantiva, espacial, causal e temporal) e parte destas de forma não substancial.
			1	A delimitação das fronteiras de recursos orçamentários é muito pouco significativa, pois, além de não contemplar boa parte das suas principais dimensões (substantiva, espacial, causal e temporal), o faz de forma não substancial.

Fonte: Barcelos (2012).

Com base no código de análise, executaram-se três procedimentos separados, porém inter-relacionados. Primeiramente, fez-se uma classificação prévia do regime, essencialmente baseada na experiência profissional dos autores. Este foi um processo ancorado em percepção pessoal e em evidências presentes na memória e em diálogos com outros autores deste livro. Uma segunda rodada analítica foi procedida, desta vez com base em atenta leitura das normas centrais aos regimes. As normas foram coletadas por meio eletrônico, de fontes oficiais (bibliotecas virtuais) do Planalto e do Congresso Nacional, e transformadas em planilhas ou, simplesmente, impressas para leitura. Utilizou-se um sistema simples, de destaque, mediante diferentes cores (quando trabalhadas em planilhas) ou códigos (quando trabalhadas em versão impressa), para fazer o registro da presença das ideias nucleares dos princípios no corpo textual das normas.

Uma terceira fonte consultada para formular a classificação dos regimes diz respeito às obras que analisam e comentam as macroinstituições centrais aos regimes estudados. Artigos escritos a respeito das instituições vigentes em cada período também serviram ao propósito de reunir evidências auxiliares ao processo classificatório. Em cada caso, os autores buscaram destacar os indícios de manifestação dos princípios. A próxima seção apresentará a aplicação dessa metodologia na caracterização do R5.

3 CARACTERIZANDO O R5

De acordo com o descrito anteriormente, parte-se da hipótese de que o regime de transição, ou R4, encontra-se superado, favorecendo a emergência de um novo regime de governança orçamentária no Brasil (R5), cuja centralidade se assenta na promulgação da EC nº 95, ocorrida em 2016, após a deposição de Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer ao poder. Assim, a instabilidade do atual regime de governança orçamentária no Brasil poderia ser entendida como um processo de transição entre dois regimes, em que o anterior teve curto período de existência e o atual ainda se encontra em consolidação e sob questionamento.

As mudanças recentes nas regras orçamentárias no Brasil observadas desde o início do século, e em especial na segunda década, revelam essas transições de regime (R3 para R4 e agora R4 para R5), cujos dois primeiros não duraram mais que sete anos. Por sua vez, o atual regime, cuja característica central empregada pela EC nº 95/2016 estabelece um novo horizonte fiscal com vinte anos de vigência – ainda que haja a previsão de que o presidente da República possa propor projeto de lei complementar para sua alteração a partir do décimo exercício –, já é, passados apenas cerca de cinco anos de sua aprovação, objeto de muitos questionamentos.

Barcelos (2012) sistematiza quatro regimes de governança orçamentária brasileira entre 1964 e 2012. Algumas mudanças observadas após esse período ainda reforçaram o caráter de R4, marcado pela intensidade das características de congruência e realismo. Em outras palavras, R4 apresentava um nível alto de adequabilidade das regras às condições setoriais e locais. Nesse quadro, é possível situar tanto as mudanças metodológicas do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 quanto a reforma orçamentária de 2013, na qual se realizou uma agregação de ações orçamentárias e criaram-se Planos Orçamentários (POs), um nível de detalhamento abaixo da ação orçamentária no nível gerencial (sem inclusão nas leis orçamentárias).

No entanto, em meio à deterioração da situação fiscal do país e ao início de um tensionamento político que se intensificaria nos anos seguintes, já no final do primeiro mandato de Dilma Rousseff, começam a ser observadas algumas mudanças estranhas à configuração de R4. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2014, aprovada em dezembro de 2013, trazia a obrigatoriedade para a execução de emendas individuais, com a criação de um identificador de resultado primário específico, até o montante de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, do qual metade deveria ser destinada à área da saúde.

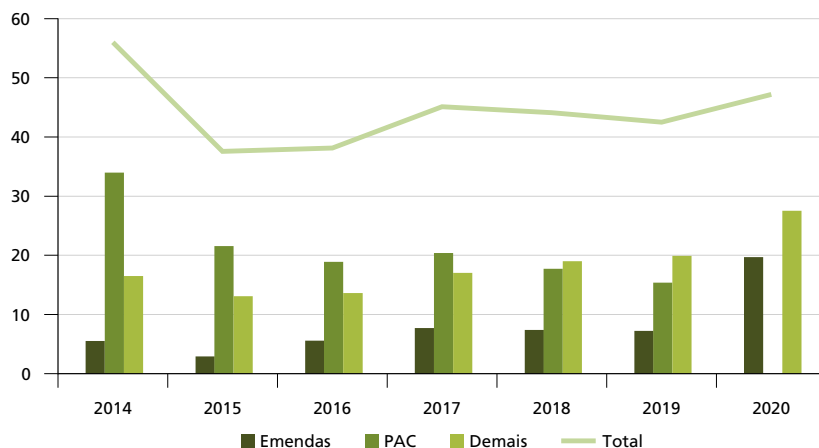
A obrigatoriedade para a execução de emendas parlamentares, que inicialmente se limitava às emendas individuais e havia sido incorporada na Constituição pela EC nº 86/2015, passaria a se estender, por dispositivo incorporado na LDO a partir de 2016, às emendas de bancadas estaduais. Em 2019, esse dispositivo seria

introduzido na Constituição, por meio da EC nº 100/2019. Nesse período, como aponta Couto (2021), as emendas de bancada compuseram o anexo de metas e prioridades da LDO, e as metas do PPA ao qual elas se vincularam tiveram resultados mais positivos que as metas e prioridades indicadas no anexo da LDO pelo próprio Executivo.

Também em 2019, por meio da EC nº 105, foi criado o mecanismo de transferências especiais para as emendas individuais impositivas apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa). Em contraposição à transferência com modalidade específica, essa inovação normativa passou a permitir o repasse de recursos de emendas parlamentares diretamente do Tesouro federal para o caixa dos governos estaduais e/ou municipais, sendo apenas vedada a sua utilização para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativos a servidores ativos e inativos, e com pensionistas, além de encargos referentes ao serviço da dívida.

Nesse período, é possível observar um aumento no peso relativo das emendas parlamentares no total das despesas do governo. Considerando apenas os investimentos realizados (empenhados), as emendas parlamentares, que representavam 9,2% em 2014, alcançaram o patamar de 41% do total em 2020. Nesse período, também se assiste a um esvaziamento do PAC, que percebe uma redução gradual de mais 50% do empenhado anual entre 2014 e 2019, até desaparecer como marcação específica em 2020. Em termos nominais, o volume de investimentos empenhado oriundo de emendas parlamentares se equipara ao volume anual investido pelo PAC entre 2015 e 2019. O gráfico 1 ilustra essa evolução.

GRÁFICO 1
Investimentos por indicador de resultado primário (2014-2020)
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Sistema de Operações Imobiliárias (Siop).
Elaboração dos autores.

Exercendo também seu papel de controlador do orçamento, o Poder Legislativo, por meio do Senado Federal, criou em 2016 a IFI, em sintonia com um movimento que se sucedeu em vários países após a crise financeira de 2008. Segundo Felipe Salto e Rafael Bacciotti, no capítulo 21 deste livro, uma importante ideia por trás da constituição das IFIs é a de que as regras fiscais são insuficientes para garantir condutas fiscais mais responsáveis, de modo que o olhar independente, dada a preocupação com o viés deficitário da política fiscal e com a transparência das contas públicas, torna-se crucial.

Em contrapartida, instado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o Poder Executivo formalizou, em 2017, a JEO, que até então operava informalmente como um comitê de alto nível responsável pela coordenação de assuntos relativos ao orçamento e à programação financeira do governo federal. A JEO tinha participação determinante na definição de receitas que deveriam ser mantidas ou retiradas dos *Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias*, publicados a cada bimestre. O TCU, em seu Acórdão nº 803/2017, § 26, criticou duramente a informalidade da atuação da JEO, apontando que

não se coaduna com os princípios da publicidade, da transparência, do acesso à informação e da governança, a existência de uma instância decisória, no âmbito do Poder Executivo, que interfira diretamente, ou tenha o poder de interferir, nas previsões de receitas e despesas primárias apostas nos relatórios bimestrais, sem que sua atuação esteja regulamentada ou que seus atos sejam registrados e públicos.¹⁸

Assim, os órgãos de controle também foram ganhando proeminência na definição das regras e na própria gestão orçamentária.

Em 2017, o governo federal editou o Decreto nº 9.203, que instituiu a denominada política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 9.613, que buscava expandir os efeitos dessa política para além do governo federal. Na justificativa assinada pelos ministros do Planejamento e da Controladoria-Geral da União (CGU), há referência de que a minuta do projeto de lei foi elaborada em reação à carta do ministro João Augusto Nardes, do TCU, dirigida ao próprio presidente da República, que sugere a edição de normativo específico com o estabelecimento da política de governança pública no âmbito dos poderes da União.

A nova política de governança criou o Comitê Interministerial de Governança (CIG), trazendo a CGU para o núcleo de governo. Embora o referido projeto de lei não tenha sido votado no Congresso, o CIG do Poder Executivo federal, instituído pelo Decreto nº 9.203/2017, determinou a elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que deveria cobrir

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3wvDjdj>>.

um horizonte de três PPAs, doze anos, a qual foi apresentada em 2018 e, posteriormente, já em 2020, publicada como Estratégia Federal de Desenvolvimento, por meio do Decreto nº 10.531.¹⁹

Em contraposição, há sinais de um enfraquecimento do instrumento de planejamento de médio prazo. Ainda que não tenha sido aprovada, a PEC nº 188, proposta pelo governo federal no final de 2019, previa a extinção do PPA da Constituição. Ainda em 2019, durante a elaboração do PPA 2020-2023, o governo federal já tinha buscado a flexibilização da obrigatoriedade de constar os investimentos plurianuais no PPA, conforme disposto no art. 167 da Constituição. O próprio órgão específico responsável pela coordenação do processo de elaboração e gestão do PPA foi extinto, e com a extinção do Ministério do Planejamento, em 2019, a então Secretaria de Planejamento foi rebaixada a uma subsecretaria de planejamento dentro da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, ambas subordinadas à Secretaria Especial da Fazenda do novo ME.

Ademais, inovações metodológicas do PPA 2020-2023 o deixaram ainda mais distante do orçamento. Não apenas por conta da forma de (não) apresentação dos investimentos plurianuais, mas também pelo formato dos programas, que passam a conter apenas um objetivo, um indicador e uma meta. Além de ter muitos programas sem indicadores de resultados, a categoria se tornou muito abrangente, ocultando a evidenciação de várias políticas setoriais e invisibilizando multissetorialidades e transversalidades.

Em complemento à ascensão da política de governança e fragilização dos instrumentos de planejamento, o período também observou a retomada de uma agenda de avaliação, buscando aproximá-la do processo orçamentário. Ainda em 2016, nos estertores do governo Dilma Rousseff, foi recriado, por meio da Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril, o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, com o objetivo de aperfeiçoar as políticas públicas, aprimorar a alocação de recursos e melhorar a qualidade do gasto público. A partir daí, em estreita relação com a agenda de governança pública, a avaliação ganha destaque, tendo sido produzidos guias para a aplicação de metodologias de análise *ex ante*, avaliação *ex post* e avaliação de impacto regulatório. Essas iniciativas se desenrolaram sob patrocínio da Casa Civil da Presidência da República, já durante o governo de Michel Temer, com justificativa baseada na crise fiscal.

Em 2019, o Decreto nº 9.834 transforma o comitê num Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), com um foco ainda

19. Define que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional devem considerar, em seus planejamentos e suas ações, os cenários macroeconômicos, as diretrizes, os desafios, as orientações, os índices-chave e as metas-alvo ali estabelecidos, acrescentando um elemento de longo prazo na cadeia que informa as decisões alocativas de cada unidade.

mais voltado à análise do gasto, reforçando o viés de austeridade fiscal. O novo CMAP passou a ser composto por dois comitês – um comitê de monitoramento e avaliação dos gastos diretos e outro voltado aos subsídios da União. Como atestam Couto e Magalhães Júnior (2021, p. 83), “o ocaso do planejamento é seguido pelo fortalecimento de uma agenda de governança, intimamente relacionada ao controle, e pela proximidade do planejamento e da avaliação marcada explicitamente pela agenda de corte de gastos”.

Em que pese a relevância das mudanças referidas, a principal inovação do atual regime de governança orçamentária federal no Brasil guarda forte relação com o processo de afastamento de Dilma Rousseff, cujo *impeachment* foi baseado nas alegações de edição de créditos suplementares sem o devido aval do Congresso Nacional. Conforme relata Esther Dweck no capítulo 9 deste livro, a sustentação dessas alegações de irregularidade exigiu profundas mudanças interpretativas sobre o tema. Objetivamente, as dificuldades políticas e técnicas para o cumprimento da meta fiscal diante de uma crise econômica que se agudizava compuseram o cenário de uma crise política ainda maior, que marcou a transição do governo Dilma Rousseff para o governo Michel Temer, promotor da EC que instituiu o R5 (EC nº 95/2016).

A EC nº 95/2016 estabeleceu, como regra geral, um limite para o crescimento das despesas primárias, que passariam, a partir de 2017, a ter como base a despesa paga no ano anterior, corrigida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de doze meses encerrados em junho do exercício anterior ao que a Lei Orçamentária Anual (LOA) se refere. Além de preservar as despesas financeiras, não entram na conta a capitalização das empresas estatais não dependentes, os créditos extraordinários – que se mostrariam importantes no enfrentamento à pandemia de covid-19 –, as despesas não recorrentes da justiça eleitoral com a realização de eleições e as transferências constitucionais.

Por fim, nesse cenário de maior protagonismo do controle e do Poder Legislativo, com limitação às despesas primárias, os gastos tributários ganham relevância. Como demonstrado no capítulo 14, Lucas Rech aponta um vertiginoso incremento desse tipo de gasto nos últimos dez anos, alcançando quase 300% de crescimento no setor de agronegócio e cerca de 170% no setor de infraestrutura, totalizando 4,3% do produto interno bruto (PIB) de 2019. Isso não apenas devido às próprias escolhas político-ideológicas dos governos, mas, em certa medida, pelo estímulo do novo regramento fiscal, a partir do qual o crescimento das receitas não teria impacto imediato no desenvolvimento das políticas públicas, dada a limitação do crescimento do gasto pela inflação.

As LDOs de 2019 e 2020 previram que o Poder Executivo enviaria ao Congresso Nacional um plano de revisão dos benefícios tributários, plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza

financeira, tributária ou creditícia, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais. Em 2019, previu-se que tal plano deveria conter cronograma de redução de cada benefício, de modo que a renúncia total da receita, no prazo de dez anos, não ultrapasse 2% do PIB. Já na LDO de 2020, havia previsão de redução anual equivalente a 0,5% do PIB até 2022.

Assim, no caso dos gastos tributários, esse controle ainda não se consolidou no regime de governança orçamentária. O Poder Executivo não discutiu os planos previstos nas LDOs com o Congresso Nacional – sequer chegou a divulgá-los à sociedade. Notícia do jornal *Valor Econômico*, de julho de 2020, relata estimativa de revisão de R\$ 50 bilhões de gastos tributários prevista em um estudo que o Executivo enviou ao Congresso em dezembro de 2019, mas sobre o qual teria mantido sigilo.²⁰ No Acórdão nº 1.120/2020, o próprio TCU ainda aponta várias lacunas na definição e gestão desse tipo de gasto.

Nesse conjunto de inovações nas regras e práticas que orientam o processo orçamentário, é possível caracterizar o atual regime de governança orçamentária do Brasil, segundo os princípios ostrominianos e de acordo com a metodologia aqui proposta, da seguinte forma, revelados a partir dos cinco blocos identificados anteriormente.

3.1 Bloco delimitação e especificação no R5 – NRF

Nesse bloco, é analisada a intensidade com que os princípios referentes à delimitação de fronteiras de recursos e de usuários são manifestados. O NRF é marcado por regramentos que ora intensificam, ora enfraquecem a manifestação dos princípios examinados.

Do ponto de vista dos recursos, o PPA – não apenas pelas ofensivas ao seu esvaziamento ou extinção, mas pelas inovações metodológicas referentes ao período 2020-2023, sob pretexto de simplificação metodológica – sofreu um enxugamento significativo, com impactos sensíveis na relação com o orçamento. A título de comparação, o PPA 2016-2019 tinha 54 programas temáticos, 304 objetivos – a partir dos quais se dava a ligação com o orçamento –, 542 indicadores e 1.136 metas. Já o PPA 2020-2023 se resumiu a 70 programas, com 70 indicadores e 70 metas, o que representou uma agregação de ações em torno de programas genéricos. A institucionalização, via decreto, da Estratégia Federal de Desenvolvimento, para um horizonte temporal de três PPAs, não supre essa deficiência, dado que, com prazo mais longo, sua ligação com o orçamento fica ainda mais fluida.

No mesmo sentido, restam lacunas no que tange à delimitação dos processos envolvendo a definição e o acompanhamento dos gastos tributários. A modalidade

20. Disponível em: <<http://glo.bo/3dSH9Xk>>.

de transferências especiais das emendas individuais, sem objeto específico de destinação, ainda que, no momento da execução, sejam incorporadas a alguma linha orçamentária das Unidades Federativas beneficiárias, também representa um elemento em prejuízo da delimitação da fronteira de recursos.

Em contraposição, a identificação das emendas parlamentares – individuais, de bancadas estaduais, de comissão ou de relator-geral da LOA – em marcadores específicos de resultado primário sinaliza avanços tanto na delimitação quanto no acompanhamento desses gastos. Todavia, a magnitude que vêm ganhando as emendas de relator e sua distribuição para diferentes parlamentares abaixo das linhas do orçamento – no que ficou conhecido como orçamento secreto – representa claramente um retrocesso na manifestação desse princípio.

Da mesma forma, os POs, ainda que tenham sido criados sob a lógica da flexibilização da execução do gasto, a partir da agregação de ações orçamentárias, representam um detalhamento que, embora em nível infralegal, podem promover maior transparência. De toda forma, dada a falta de homogeneização na construção e utilização dos POs no orçamento, o princípio de delimitação de fronteira de recursos se evidencia no NRF com baixa intensidade.

Por seu turno, entende-se que a fronteira de usuários foi fortalecida com a institucionalização da JEO, bem como com a criação da IFI. Ademais, o próprio instituto da impositividade da execução das emendas parlamentares confere a esses usuários uma melhor definição, além de mais peso, nas decisões alocativas do processo orçamentário. Por conta dessas características, a intensidade desse princípio foi identificada como alta.

3.2 Bloco congruência e realismo no NRF

Nesse bloco, reúnem-se os princípios que consideram a congruência entre regras orçamentárias e condições locais e setoriais e entre usuários e recursos, considerando sua sustentabilidade fiscal, organizacional, política e social. Permite observar o quanto o regime de governança orçamentária consegue acomodar as particularidades locais e setoriais e o quanto consegue equilibrar os objetivos complementares de sustentabilidade fiscal, política e social.

O conjunto de regras que marcam o NRF aponta para uma baixa congruência em relação às condições locais e setoriais, em razão do peso e da baixa flexibilidade do limite de gastos para esse arranjo, a partir do qual se definem uma régua geral e um padrão único para as despesas primárias. Apesar de as transferências especiais permitirem alguma adaptabilidade às condições locais dos entes federados, por não

exigirem finalidade de gasto na origem, entende-se que a escala dessa despesa não é suficiente para reverter a intensidade geral do princípio.²¹

Ademais, a força da EC nº 95 na caracterização do regime, somada às outras regras fiscais – regra de ouro e as metas de resultado primário, com os mecanismos de ativação bimestrais de limitação de empenho oriundos da LRF –, desequilibra os elementos que deveriam conferir uma sustentabilidade mais ampla ao regime. Essas evidências ajudam a caracterizar a intensidade do princípio de congruência entre usuários e recursos como muito baixa.

3.3 Bloco inclusividade decisória no NRF

Esse bloco agrupa dois princípios relacionados à participação dos diferentes atores nos processos decisórios quanto à mobilização e alocação de recursos no regime de governança orçamentária, bem como quanto às mudanças de regras desse regime. Novamente, aqui se observam movimentos contraditórios, que afetam a intensidade com a qual os princípios se apresentam.

De um lado, como visto, a participação do Poder Legislativo tanto na definição das regras quanto na definição da mobilização e alocação dos recursos se intensificou. Da mesma maneira, os órgãos de controle têm exercido um papel central na proposição e interpretação das normas. A nova política de governança pública, com a institucionalização do CIG, e a formalização da JEO, ainda que com a estrutura organizacional do governo reduzida a um diálogo entre dois ministérios (Casa Civil e Economia), apontam na direção de uma maior institucionalidade dos processos decisórios.

De outro lado, houve um recuo considerável na participação da sociedade no processo alocativo. As experiências de participação social no processo de gestão do PPA e no próprio processo orçamentário foram abandonadas. Os conselhos setoriais de participação social em várias políticas públicas foram desmantelados ou enfraquecidos, bem como os processos das conferências nacionais, que, apesar de apresentarem lacunas na ligação com os instrumentos de planejamento e orçamento, incidiam na definição das políticas públicas e, em consequência, nas métricas qualitativas e quantitativas do PPA e do orçamento.

Dessa forma, e somada às limitações impostas pela EC nº 95, a inclusividade decisória na mobilização e alocação dos recursos permanece baixa, enquanto se caracteriza como alta a intensidade nos arranjos de decisão coletiva quanto às

21. Em 30 de setembro de 2021, foi aprovado na Câmara dos Deputados um projeto de lei que retira as despesas custeadas com recursos de transferências da União com aplicações vinculadas, como transferências fundo a fundo, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), o salário-educação, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a Lei Pelé e as despesas com emendas parlamentares das limitações ao crescimento das despesas dos estados geradas pelas LCs que criaram o plano de auxílio dos estados e o regime de recuperação dos entes. A matéria ainda seria discutida no Senado Federal. Disponível em: <<https://bit.ly/3Knntaf>>.

regras do sistema, por conta dos papéis reforçados do Legislativo e de órgãos de controle, além da formalização da JEO. Isso não significa, no entanto, que há um arranjo necessariamente mais democrático, visto que o aumento da participação de outros atores pode ter se dado justamente como resultado de conflitos que se intensificaram no regime anterior, no qual a sua presença no processo de tomada de decisão era menor.

3.4 Controle no NRF

São três os princípios ostromnianos considerados neste bloco, todos relacionados aos aspectos de controle. O primeiro diz respeito à observância das regras do sistema por todos os atores; o segundo refere-se ao monitoramento; e o terceiro está relacionado à ideia de gradualidade das sanções a serem aplicadas em caso de desvios. A visão limitada quanto à sustentabilidade do regime, restrita à sustentabilidade fiscal, também impacta a extensão dos mecanismos de monitoramento, mas o maior ativismo dos órgãos de controle também acaba marcando esse bloco. A nova formação do CMAP e sua aproximação com o CIG, a citada institucionalização da JEO, a criação da IFI, aliadas a mecanismos de transparência advindos do período anterior e maior ativismo dos órgãos de controle, reforçam a disseminação de informações sobre a observância das regras do sistema.

No entanto, esses mecanismos são contrapostos aos recuos referentes ao grau de generalização e à fragilização que caracteriza o PPA, com rebatimentos no seu monitoramento, a extinção dos conselhos participativos ou a própria queda na delimitação das ações orçamentárias. Desse modo, enquanto o primeiro princípio pode ser considerado de alta intensidade, o segundo se apresenta um nível abaixo.

Já a gradualidade das sanções é afetada pela reinterpretação das normas que regem as alterações do orçamento, objeto central de discussão durante o processo de impedimento de Dilma Rousseff. A inobservância, pelo próprio Poder Executivo, do dispositivo com relação aos gastos tributários proposto nas LDOs 2019 e 2020, sem qualquer sanção, reforça essa avaliação. Ademais, a EC nº 95 também foi marcada pela inaplicabilidade das vedações previstas no caso de descumprimento, dada a impossibilidade de ocorrência da hipótese observada – o que viria a ser parcialmente revertido com a aprovação da EC nº 109/2021, que criou um subteto para as despesas obrigatórias de 95% do total das despesas primárias, a partir de vedações principalmente relacionadas a reajustes e contratação de pessoal, criação de cargos e carreiras. Notadamente, as práticas e regras formais que emolduram o atual regime de governança orçamentária, apesar da maior proeminência do controle, têm baixa intensidade na aplicação gradual de sanções aos atores do regime.

3.5 Coordenação da complexidade no NRF

Os três princípios relacionados à coordenação da complexidade revelam os elementos atinentes à capacidade de o regime encaminhar a resolução dos conflitos que surgem entre os diferentes atores que disputam os recursos orçamentários, o grau de autonomia de decisão das unidades orçamentárias que operam nesse sistema e os mecanismos de incentivo à atuação cooperativa entre os múltiplos atores que operam nos mais variados níveis do sistema.

Ainda que apresente uma unidade temática, a intensidade de cada um dos princípios que compõem esse bloco varia no NRF. A institucionalização da JEO, por exemplo, fortalece o processo de solução de conflitos, mas o esvaziamento dos fóruns de participação nas políticas setoriais, ao lado da fragilização do planejamento, aponta em direção oposta. No conjunto, o princípio se revela com baixa intensidade.

Todavia, considera-se haver uma baixa autonomia para decisão dos vários atores. Ainda que o Legislativo tenha se fortalecido, inclusive com implicações para a flexibilidade e a autonomia decisórias dos demais entes federativos no caso das transferências especiais das emendas parlamentares, a centralização decisória em torno de poucos atores e o peso do teto de gastos afetam negativamente a legitimidade para decisão dos demais.

Por fim, a ausência de mecanismos de estímulo à cooperação se apresenta de forma muito clara. Como reflexo da EC nº 95, os vários atores acabam concorrendo pelo pequeno espaço para ampliação das despesas primárias. Ainda que sem o mesmo peso, o novo modelo do PPA 2020-2023 implicou o recuo no tratamento da multissetorialidade das políticas e na cooperação, ainda que incipiente, em torno das agendas transversais. Vale reforçar, neste ponto, a decisão do governo em vetar o inciso que explicitava a persecução das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como uma diretriz do PPA. Nessa linha, avalia-se a intensidade do princípio como muito baixa.

Em resumo, o quadro 3 sintetiza os resultados da caracterização do regime de governança orçamentária brasileira – R5.

QUADRO 3
Intensidade da manifestação dos princípios por bloco em R5

Princípios	1A – delimitação de fronteiras de recursos	1B – delimitação de fronteiras de usuários	2A – congruência entre as regras e as condições locais/setoriais	2B – congruência entre usuários e recursos	3A – arranjos de decisão coletiva na mobilização e alocação de recursos	3B – arranjos de decisão coletiva para mudança de regras	3C – informações para decisão coletiva	4 – monitoramento de usuários e recursos	5 – sanções graduais	6 – instrumentos para resolução de conflitos	7 – legitimidade para decidir e se organizar	8 – governança acoplada
	Congruência e realismo			Inclusividade decisória			Coordenação da complexidade					
Blocos	Delimitação e especificação		Intensidade com que os princípios são manifestos no NRF									
Muito alta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alta	-	3	-	-	-	3	3	3	-	3	-	-
Baixa	2		2	-	2	-	-	-	2	-	2	-
Muito baixa	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1

Elaboração dos autores.

4 ANÁLISES VERTICAL E HORIZONTAL DO R5

A análise da configuração dos princípios no atual regime de governança orçamentária revela ao menos duas características centrais. De um lado, confirma a proeminência que o Poder Legislativo e os órgãos de controle vêm assumindo nas definições – e interpretações – de regras e recursos que envolvem o orçamento público. De outro lado, o peso da EC nº 95, com a imposição do teto para o crescimento dos gastos primários, na caracterização do regime, implica a sua baixa capacidade de lidar com as especificidades, particularidades que conformam a complexidade do arranjo de governança orçamentária no Brasil.

Pode-se perceber que os três princípios considerados de alta intensidade estão relacionados com o protagonismo do Legislativo e dos órgãos de controle no processo orçamentário. A delimitação de fronteiras entre usuários é impactada pela abertura e formalização de participação de novos atores e instituições no jogo orçamentário, tais como a IFI e a JEO, bem como pela definição mais nítida dos seus papéis e espaços de atuação, como se deu com a criação e expansão da obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares.

O mesmo se pode dizer dos princípios concernentes ao arranjo de decisões coletivas das regras orçamentárias e da disseminação das informações com relação ao atendimento a essas regras. Ainda que isso não se processe de um modo harmônico, o fato é que, no atual regime de governança orçamentária, órgãos de controle – particularmente o TCU – e o Poder Legislativo tiveram papel preponderante na definição das regras. As interpretações que o TCU conferiu à questão da edição dos créditos orçamentários no processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, não apenas confrontando o entendimento do Poder Executivo e tendo prevalência sobre este, mas também alterando seu próprio juízo anterior, foram fundamentais para o desenvolvimento das práticas e normas que se sucederam.

Para além da instituição de novas regras orçamentárias por iniciativa própria do Poder Legislativo, como no caso das emendas, a IFI – ligada ao Senado Federal – também cumpre um papel importante no monitoramento, na transparência e na disseminação das informações dentro do regime. O desequilíbrio conferido pela supremacia do componente fiscal na sustentabilidade do regime também se expressa nas suas funções de monitoramento, que são complementadas pelo fortalecimento do CMAP, o qual busca se aproximar dos instrumentos formais de planejamento e orçamento. O monitoramento do desempenho e dos resultados das políticas públicas fica em segundo plano, prejudicado pelo grau de generalidade do próprio PPA.

A segunda característica central do regime se deve às intensidades muito baixas com as quais os princípios de congruência entre usuários e recursos e a governança acoplada se revelam. O imperativo da estrita sustentabilidade fiscal e o

desenho das regras que a sustentam, particularmente a partir da promulgação da EC nº 95, em 2016, reduzem os espaços para o atendimento às demais dimensões de sustentabilidade do regime – política, institucional, social – e limitam o tratamento às especificidades locais e setoriais necessárias num regime com tal complexidade.

Ainda que haja um nível de descentralização na tomada de decisão alocativa, na qual os órgãos setoriais têm preservado o espaço de decisão quanto à distribuição de recursos dentro das suas áreas de responsabilidade, o teto de gastos reduziu tanto a autonomia quanto os incentivos à cooperação, dado que a competição por recursos dentro do teto se acentua e um esforço para a elevação de receitas próprias não se traduz em maior capacidade de gasto. O enxugamento do PPA, no qual perdem destaque as agendas transversais e as políticas multissetoriais, confirma a baixa intensidade desse princípio.

Para realizar uma análise longitudinal que permita uma comparação da configuração do atual regime com os anteriores, é preciso ter em mente algumas ressalvas metodológicas. Embora tenham se valido das mesmas referências conceituais e metodológicas, as caracterizações foram desenvolvidas por autores diferentes em momentos muito distintos. Assim, o contexto em que cada ator realizou a caracterização e os elementos de subjetividade presentes em cada análise trazem limitações à comparação entre os regimes. Optou-se, então, por centrar as atenções naqueles princípios cuja variação foi superior a um nível na comparação entre o R5 e os demais regimes. Ademais, uma visão mais geral da dinâmica observada desde R1 até os dias atuais será lançada a partir dos blocos de princípios.

Nessa linha, com relação ao regime imediatamente anterior, há um recuo considerável no que tange à congruência e ao realismo. Enquanto o regime de transição, marcado principalmente pelas normas e práticas que permitiram a implantação do PAC, é caracterizado por uma congruência entre usuários e recursos, ou entre apropriação e provisão de recursos, muito alta, no atual regime essa característica foi definida como muito baixa. O peso relativo que a sustentabilidade fiscal tinha nesse regime e a centralidade que passou a ter depois dele permitem compreender a variação.

Quanto ao regime da reforma gerencial orçamentária, marcada principalmente pelo peso da LRF, além das reformas dos instrumentos de planejamento e orçamento, no conjunto de regras e práticas que emolduram esse arranjo, a principal distinção recai na inclusividade decisória com relação às mudanças de regras. Entende-se essa variação considerando dois aspectos: a ascensão que tiveram os órgãos de controle nos últimos anos e o crescente peso do parlamento na condução do orçamento. É preciso dizer que a própria LRF já concedia papéis importantes a esses atores, mas a sua participação ativa na construção das regras orçamentárias ganhou destaque recentemente.

Todavia, conforme aponta Barcelos (2012), o espírito por trás da LC nº 101/2000 era de que o comportamento político-burocrático era danoso à gestão fiscal. A LRF vem, então, estabelecer os marcos normativos para uma concepção de que os atores com objetivos conflitantes e “comportamentos morais questionáveis” precisam ser enquadrados. A norma deveria ser suficiente para influenciar esse comportamento, não permitindo espaços para questionamentos e mudanças nas regras (Barcelos, 2012).

De forma mais ampla, é possível observar a dinâmica geral dos blocos de princípios que permitem uma compreensão mais estrutural dos regimes de governança orçamentária no Brasil e uma contextualização mais precisa do R5. Nessa linha, uma das conclusões de Barcelos (2012) no período analisado é que alguns blocos de princípios vêm ganhando maturidade, o que se confirma quando se estende o exame até R5, enquanto outros apresentam uma tendência de instabilidade ou perda de intensidade.

Delimitação e especificação é um bloco cujas características vêm sendo intensificadas ao longo dos sucessivos regimes de governança orçamentária no Brasil. Os dois princípios tinham uma intensidade muito baixa em R1, subiram um nível em R2 e continuaram subindo em R3. No regime de transição, R4, houve um recuo, e agora há uma recuperação na intensidade da delimitação de fronteiras entre usuários.²²

Por seu turno, o bloco de princípios ligados ao controle tem comportamento muito similar. Começa muito baixo em R1, sobe um nível em R2 e aumenta novamente em R3, quando atinge seu auge. Em R4, há um recuo, parcialmente recuperado em R5, mas que ainda não volta ao ponto de R3. A presença mais ativa dos órgãos de controle em R5 e sua pressão constante para o aprimoramento dos instrumentos de planejamento – como no caso da definição dos indicadores do PPA e do monitoramento dos gastos tributários – ainda não se converteram em práticas consolidadas em R5. O enfraquecimento dos mecanismos de controle social também parece reforçar esse movimento.

Em direção oposta, o bloco de coordenação da complexidade sinaliza um recuo desde que atingiu seu ponto alto no regime orçamentário surgido a partir da promulgação da Constituição. Ele perde essa condição em R3, mantém a posição em R4 e, em R5, recua mais uma vez no princípio relacionado à governança acoplada.

Interessante o comportamento do bloco de congruência e realismo. Com o grau de flexibilidade permitido pelo regime da Lei nº 4.320/1964, as possibilidades de adaptabilidade às condições locais e setoriais, bem como a adoção de medidas relacionadas à preocupação com a sustentabilidade mais ampla do

22. Para uma visão completa das dinâmicas entre R1 e R4, ver Barcelos (2012).

regime, eram maiores. No entanto, as normas e os regimes seguintes parecem não acompanhar o ritmo em que a sociedade e o Estado vão ganhando complexidade. Assim, a cada regime, se assiste a um recuo nesse bloco de princípios, movimento que é interrompido em R4, mas retomado com força em R5.

Por fim, o bloco da inclusividade decisória tem um comportamento mais errático, no qual não é possível identificar uma tendência consolidada. Muito baixo no regime que marcou os anos da ditadura militar no Brasil, apresenta seu ponto mais alto com a Constituição. A LRF e a RGO voltam a colocá-lo no nível mais baixo de intensidade. Em R4, há uma recuperação, ainda tímida, que segue parcialmente em R5.

A título exploratório, cabe questionar o quanto esses movimentos se relacionam com os interesses e papéis desempenhados pelos diferentes grupos de atores que disputam o orçamento público, particularmente os atores governamentais. Conforme apresenta Ana Claudia Castro Silva Borges, no seu capítulo que abre este livro, usando como referência conceitual as contribuições de Good (2014) a partir da classificação originalmente proposta por Wildavsky (1964), os guardiões, gastadores (executores de políticas públicas), controladores e definidores de prioridade têm perspectivas diferentes na disputa do jogo do orçamento, e a definição de regras e do contorno geral do regime pode indicar quem são os perdedores e os ganhadores em um determinado momento.

Assim, a baixa congruência e o realismo do atual regime fiscal no Brasil poderiam decorrer da força desproporcional dos guardiões da política fiscal. Simbolicamente, o regime anterior tinha maior intensidade ligada aos princípios deste bloco, e ele tem seu ocaso justamente com uma grave crise fiscal. A reação dos guardiões gera novas normas que trazem a sustentabilidade fiscal mais uma vez para o centro da agenda, mas desvalorizam as outras dimensões da sustentabilidade necessárias a uma boa governança de recursos comuns.

No entanto, esse não é um movimento isolado de apenas um grupo de atores. Podem ser estabelecidas alianças entre atores que, com interesses distintos, têm estratégias convergentes em determinados momentos. Assim, pode-se entender a garantia da obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares como condição essencial para o novo regime, com os parlamentares exercendo o papel de definidores de prioridades no orçamento, para além de seu papel fiscalizador. Ademais, regimes orçamentários, em especial os orientados à austeridade, geram efeitos distributivos assimétricos, que beneficiam certos atores (inclusive privados) em prejuízo de outros, ilustrando o que Cardoso Junior chama, no capítulo 10 deste livro, de privatização das finanças públicas. Nesse sentido, as instituições orçamentárias são vistas mais como instrumentos de repartição de poder e outros recursos do que como mecanismos de coordenação (mera busca da eficiência do sistema).

A participação de 40% das emendas parlamentares no total de investimentos realizados pelo governo federal em 2020, conforme visto anteriormente, dá uma dimensão precisa do peso dos parlamentares como definidores de prioridades. Nota-se que a fragilidade de mecanismos de coordenação e cooperação pode implicar uma ampliação dos conflitos entre os poderes, que podem ainda não ter se revelado na intensidade esperada, tanto pela inexistência de uma agenda prioritária de investimentos por parte do governo federal quanto pela criação de mecanismos de estímulo ao investimento privado, seja com programa de concessões e privatizações, seja com instrumentos de gastos tributários (Orair, 2016). Sobre esse ponto, Pinto (2020) reforça a ideia de um patrimonialismo fiscal persistente em meio a regras que se superpõem no ordenamento vigente, sendo que as diversas mudanças constitucionais não são suficientes para alterar esse quadro.

A agenda dos controladores também vem ganhando força, ainda que não tenha se consolidado na sua integralidade. O próprio Legislativo não abandonou essa função, como a criação da IFI pode atestar. A proeminência dos órgãos de controle na interpretação e definição de novas regras se revela como característica do arranjo. Vale ressaltar que um dos elementos que fazem com que o princípio de monitoramento de usuários e recursos não tenha uma intensidade ainda maior é justamente a retração da participação da sociedade civil.

Por fim, os executores das políticas públicas acabam perdendo espaço. A baixa congruência entre as regras e as condições setoriais e locais e o desequilíbrio entre as dimensões da sustentabilidade no regime podem indicar perda do espaço desses atores. Da mesma forma, a fragilidade dos mecanismos de cooperação que apoiam a governança multinível também afeta sua atuação. Como reação ao regime anterior, os guardiões ganham proeminência e pressionam a execução, alinhados ao novo momento político do país, que assiste ao reforço das ideias liberais que preconizam uma diminuição da atuação estatal.

Essas percepções, no entanto, ainda exigem pesquisas que as aprofundem. De todo modo, esse olhar inicial confirma os achados da análise feita com base nos doze princípios de Ostrom (1990) para a avaliação de regimes de governança de recursos comuns. A compreensão quanto à instabilidade recente dos regimes de governança orçamentária no Brasil exige a avaliação estática das características presentes em cada momento, mas também de suas dinâmicas evolutivas que são influenciadas pelas trajetórias pregressas (*path dependence*) e outros mecanismos de mudança, a exemplo do modo como os interesses desses atores conseguem se projetar nas regras, práticas e interpretações que moldam o regime.

5 CONCLUSÕES

A alocação dos recursos públicos é um elemento crucial ao desenvolvimento de qualquer sociedade. Contudo, o sucesso desse processo depende substancialmente da estrutura de governança que regula as escolhas alocativas e orienta a efetiva implementação dessas decisões.

Com efeito, a sustentabilidade fiscal, política e social no Brasil depende fundamentalmente da qualidade da governança orçamentária, não apenas para evitar a degradação das contas públicas, mas também para desenvolver capacidade estatal na realização de suas políticas públicas e nutrir o pacto político-constitucional que dá sustentação à democracia.

Conforme se observou, a governança orçamentária federal brasileira sofreu transformações relevantes ao longo dos últimos sessenta anos e produziu regimes fiscais substancialmente distintos, tais como os representados pela Lei nº 4.320/1964 (R1), pela Constituição Federal de 1988 (R2), pela LRF (LC nº 101/2000), pela RGO (R3), pelo PPI de 2005 e pelo PAC de 2007 (R4).

Mais recentemente, durante a última década, novamente se sucederam importantes alterações nas organizações, normas e práticas orçamentárias, sugerindo a emergência de um novo regime (R5). Ancorado em diversas iniciativas institucionais, R5 foi delineado a partir de: i) mudanças metodológicas e fragilização do PPA, na agregação de ações orçamentárias e utilização heterogênea dos POs; ii) imposição da execução de emendas parlamentares (iniciada em 2014); iii) criação da IFI (em 2016); iv) formalização da JEO (em 2017); v) instituição de uma política de governança da administração pública federal orientada ao controle (iniciada em 2017); vi) transferências diretas de emendas parlamentares a entes subnacionais (iniciadas em 2019); vii) incentivo à ampliação de gastos tributários; e viii) aprovação da EC nº 95 (em 2016).

Explorando a analogia entre o processo orçamentário e o os sistemas de recursos comuns, este capítulo buscou representar, descrever, classificar e analisar a configuração da governança orçamentária de R5, examinando seus principais traços e contrastando-os com os de regimes anteriores. Tem-se, portanto, um novo regime em consolidação no Brasil, com marcas centrais no fortalecimento do papel do Legislativo e dos órgãos de controle na governança orçamentária e um desequilíbrio em favor dos elementos fiscais da sustentabilidade do regime – colocando em posição secundária os elementos institucionais, políticos e sociais.

Em momento de grave instabilidade institucional no seio da democracia brasileira, o regime de governança orçamentária ainda não encontrou um equilíbrio estável, que pode ser entendido tanto como consequência quanto como causa do acirramento dessa instabilidade institucional no futuro. A continuidade

das pesquisas nessa área será fundamental para aprofundar a compreensão das relações entre governança orçamentária, estratégias de desenvolvimento e instituições políticas que suportam a democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

AGRAWAL, A. Common resources and institutional sustainability. *In*: OSTROM, E. *et al.* (Ed.). **The drama of the commons**. Washington: National Academy Press, 2002.

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei nº 4.320/64**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

COUTO, L. F. As metas do Plano Plurianual 2016-2019 diante das prioridades dos orçamentos anuais: uma análise a partir das leis de diretrizes orçamentárias. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 28, 2021.

COUTO, L. F.; MAGALHÃES JÚNIOR, Á. P. Fragilização institucional do planejamento governamental e o distanciamento engajado da Diest/Ipea. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, 2021.

COX, M.; ARNOLD, G.; TOMÁS, S. A review and reassessment of design principles for community-based natural resource management. **Ecology and Society**, 2009.

GOOD, D. **The politics of public money**. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

HAGEN, J. von. Budgeting institutions for better fiscal performance. *In*: SHAH, A. (Ed.). **Budgeting and budgetary institutions**. Washington: World Bank, 2007. p. 27-49.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

MCGINNIS, M.; OSTROM, E. SES dynamic flows: introducing the Program in Institutional Analysis of Social-Ecological Systems (Piases) framework. *In*: ECONOMICS OF INFRASTRUCTURES CONFERENCE, 13., 2010, Delft. **Proceedings...** Delft: Indiana University, 2010.

ORAIR, R. O. **Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2215).

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. New York: Cambridge University Press, 1990.

PINTO, E. G. Processo legislativo orçamentário sob histórico e recorrente risco de arbitrariedade. *In*: MOREIRA, B. M.; BERNARDES JÚNIOR, J. A. (Coord.). **Elaboração legislativa em perspectiva crítica**. Belo Horizonte: ALMG, 2020.

RAJKUMAR, A. S.; SWAROOP, V. Public spending and outcomes: does governance matter? **Journal of Development Economics**, v. 86, p. 96-111, 2008.

WILDAVSKY, A. **The politics of the budgetary process**. Boston: Little, 1964.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BORGES, A. C. C. S. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil**: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal. 2015. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjunções críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Brasília: Ipea, 2018. (Nota Técnica, n. 24).

CAVALCANTE, P.; SILVA, R. S. Metodologias aplicadas ao estudo das instituições e do processo orçamentário na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 38, p. 37-67, 2012.

COUTO, L.; MAGALHÃES JÚNIOR, Á. P. Gestão de prioridades e núcleo de governo: os casos do Brasil em Ação e do Programa de Aceleração do Crescimento. *In*: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. (Org.). **O presidente e seu núcleo de governo**: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: Ipea, 2018.

TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

AGENDA FORMAL E AGENDA SUBSTANTIVA NA ADEÇÃO DO BRASIL ÀS RECOMENDAÇÕES DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DA OCDE

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos¹

1 INTRODUÇÃO

Em 2020, o Brasil obteve reconhecimento de adesão à recomendação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre boas práticas em governança orçamentária. Este capítulo discute a efetivação, no sistema de planejamento e orçamento vigente no Brasil, dos dez princípios contidos na recomendação.

Exarada em 2015 a partir de trabalho no âmbito do Working Party of Senior Budget Officials (SBO), a recomendação reúne lições de mais de uma década de discussões do SBO, do Comitê de Governança Pública da OCDE e de fóruns da comunidade internacional, e as consolida em visão geral das boas práticas orçamentárias, resumida no box 1. Tais princípios ilustram o tipo de inteligência coletiva e aprendizado compartilhado que configura o cerne da organização.

BOX 1

Dez princípios de boa governança orçamentária da OCDE

- 1) Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal.
- 2) Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
- 3) Elaborar orçamento de capital voltado a suprir as necessidades de desenvolvimento nacional de modo coerente e custo-efetivo.
- 4) Garantir documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis.
- 5) Propiciar debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias.
- 6) Prestar contas das finanças públicas de modo abrangente, acurado e confiável.
- 7) Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.
- 8) Integrar avaliações de desempenho e de custo-efetividade ao processo orçamentário.
- 9) Identificar, aferir e gerenciar prudencialmente a sustentabilidade fiscal e outros riscos fiscais.
- 10) Promover a integridade e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controles de qualidade, incluindo auditorias independentes.

Fonte: OECD (2015).

1. Consultora de orçamentos do Senado Federal; e professora em cursos de pós-graduação de instituições diversas nas áreas de planejamento governamental, políticas públicas e orçamento público. E-mail: <ritasant@senado.leg.br>.

Segundo a OCDE, a boa governança orçamentária² é relevante pelos benefícios que traz à governança pública em sentido amplo, como integridade, dados abertos, atingimento de objetivos estratégicos e promoção da confiança entre os cidadãos e o governo.³ Na lógica que preside as discussões deste capítulo, o inverso é mais essencialmente verdadeiro: os mecanismos de promoção da integridade, dos dados abertos, da priorização estratégica e da participação e transparência nos assuntos de governo se mostram cruciais para a realização da boa governança orçamentária. Por essa razão, o certificado de adesão do Brasil aos dez princípios aludidos não é mais que um passo na direção de uma governança orçamentária de qualidade.

Com o objetivo de fundamentar esse entendimento, a discussão a seguir aborda os princípios de governança orçamentária da OCDE em quatro blocos, seguindo a categorização proposta por Bijos (2014)⁴ – dimensão fiscal, programática, participativa e de *accountability* –, e os coteja com os mecanismos e práticas do sistema orçamentário brasileiro.

Cada dimensão é tratada em seção específica deste capítulo, que se inicia por contextualização da agenda brasileira de acessão a membro da OCDE, seguida de apresentação dos conceitos fundamentais à análise. Ressalte-se que a discussão tem por escopo a identificação dos desafios relacionados à efetivação dos princípios pelo Brasil, sem entrar na análise de propostas de avanço em face desses desafios, objeto de outros capítulos.

2 O BRASIL E A OCDE

Em março de 2017, o Brasil formalizou pedido de acessão a membro pleno da OCDE. Criada em 1961, no esforço de reconstrução da economia mundial após a Segunda Guerra Mundial, a organização se especializou, gradualmente, como fórum de discussão e elaboração de recomendações sobre políticas públicas. Hoje, confere a seus membros certificado de compromisso com (se não de observância plena a) boas práticas de governança pública em relação a amplo espectro de assuntos – desde desenvolvimento econômico e direitos humanos até práticas tarifárias e inteligência artificial (IA), passando por educação, saúde, transporte, infraestrutura, agricultura, meio ambiente e praticamente todos os temas de políticas públicas. Com isso, o país-membro credencia-se, perante as demais nações e, particularmente, perante a rede internacional de fluxos econômicos e financeiros, como destino atrativo e confiável para parcerias, negócios e investimentos. A reputação e os ganhos dela decorrentes são os principais ativos em jogo.

2. Sobre o conceito de governança orçamentária, ver Borges (2015) e Bijos (2014).

3. Disponível em: <<https://bit.ly/3PV40it>>.

4. O texto também apresenta contextualização internacional dos princípios aqui discutidos.

Nos últimos três anos, intensificou esforços para credenciar-se junto à organização. Em relação aos 245 instrumentos do chamado Aquis (acervo de recomendações da OCDE), o Brasil é o candidato com maior grau de adesão (38%), superior ao de outros candidatos à adesão, como Argentina (19%), Romênia (17%), Peru (17%), Croácia (10%) e Bulgária (7%). O desempenho é ainda mais expressivo quando se consideram os 68 instrumentos que versam sobre o tema da governança: o Brasil já aderiu a 32 (47%) e outros 12 estão com adesão solicitada.

Tem sido recorrente a indagação quanto ao sentido desse esforço. Como ocorre nas demais iniciativas multilaterais em voga, do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) às entidades regionais de promoção de fluxos de trocas, o país-membro é cofinanciador da iniciativa e participa não apenas dos benefícios que gera como também de seu custeio. A decisão de aderir importa ônus financeiro para a implementação das ações finalísticas de adesão às normas da entidade, assim como para as contribuições financeiras regulares previstas no contrato de adesão. A contribuição de país-membro na OCDE situa-se, hoje, entre € 5 milhões e € 9 milhões anuais.

É de todo pertinente indagar se vale a pena o esforço. A quase impossibilidade de se realizar cálculo estrito de custo/benefício do processo de adesão tem jogado o debate em duas arenas pantanosas. A primeira, das análises subjetivas sobre a efetividade das organizações multilaterais em seu conjunto: julgamentos fundados em argumentos de captura, oportunismo e viés ideológico, mas pouco ancorados em evidências empíricas. A segunda, das análises objetivas sobre os custos da adesão: diretos (pagamento de contribuições) e indiretos (custos da convergência às normas e custos de oportunidade decorrentes de externalidades negativas oriundas da adesão).⁵ No segundo caso, os custos são facilmente quantificáveis, mas a análise não considera o outro termo da equação, de difícil quantificação: os ganhos da adesão. A ausência de evidência, entretanto, não configura evidência de ausência – a dificuldade de quantificar os benefícios não autoriza desconsiderá-los na análise; ao contrário, torna-os críticos.

Diante disso, reedita-se a pergunta: vale a pena o esforço? Relevante pista metodológica para respondê-la reside no fato de que os resultados verificados em cada nação, no âmbito da OCDE, como no de outras tantas associações multilaterais, apresentam forte dependência de trajetória: decorrem de processos dinâmicos, que envolvem retroalimentação e geram múltiplos resultados possíveis dependendo da sequência particular em que os eventos se desenrolam. Logo, não há causalidade linear entre filiação e os resultados obtidos. Nas palavras de Bernardi (2012, p. 151):

5. Membros da OCDE, por exemplo, perdem privilégios no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

depois de momentos formativos iniciais, uma opção de instituição ou política é escolhida (...) e cada passo nessa mesma trajetória produz consequências que aumentam a atratividade relativa desse *path* na próxima rodada, gerando um poderoso ciclo de autorreforço em que os custos de transição para outras alternativas aumentam consideravelmente com o tempo e tornam uma mudança radical ou reversão de curso cada vez menos provável. Desse modo, os resultados institucionais ou de políticas obtidos nos estágios iniciais de uma sequência se retroalimentam e reforçam, de forma que resultados antes plausíveis deixam de sê-lo, prevalecendo, antes, um padrão de mudanças que se restringem a ramificações (*branches*) dentro da mesma trajetória.

A dependência de trajetória implica que a internalização de boas práticas em um dado contexto nacional sujeita-se a risco permanente de estrangulamento por ciclos de autorreforço instalados (tornando estéril o investimento realizado). Contudo, pode também abrir oportunidades excepcionais de “destravamento” desses ciclos, por meio das chamadas *critical junctures*, “períodos em que determinada opção é selecionada a partir de uma gama de alternativas, canalizando, assim, o movimento futuro em uma direção específica” (Mahoney e Schensul, 2006⁶ *apud* Bernardi, 2012, p. 151). Os benefícios de se tomar o caminho da OCDE, então, residiriam em se trazer, para o acervo doméstico de possibilidades de políticas públicas, alternativas com potencial para deflagrar trajetórias superiores de desenvolvimento, sobretudo em momentos críticos de reformas institucionais. Em outras palavras, “*it’s the process, stupid!*”.⁷

Tudo considerado, a resposta à pergunta é: sim, vale a pena. O esforço do Brasil para aceder à OCDE se justifica pela importância do caminho a percorrer e pela fertilização do campo institucional com alternativas superiores de desenvolvimento como nação. Construir instituições, organizações e estruturas da vida social fundamentadas em visões amplas de mundo, inspiradas em normas compartilhadas internacionalmente e validadas entre pares, tem o potencial de dotar o sistema de políticas públicas doméstico de forças evolutivas mais potentes do que o incrementalismo de fronteiras cerradas é capaz de produzir.

3 AGENDA FORMAL E AGENDA SUBSTANTIVA NA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

Se o valor está no processo, a obtenção de certificados de adesão a recomendações da organização poderia ser tomada como evidência de cumprimento das práticas preceituadas. A busca de adesão aos instrumentos da OCDE configuraria o que a literatura de políticas públicas denomina de “formação de agenda” e a obtenção do certificado,

6. Mahoney, J.; Schensul, D. Historical context and path dependence. In: Goodin, R.; Tilly, C. (Ed.). *The Oxford handbook of contextual political analysis*. New York: Oxford University Press, 2006.

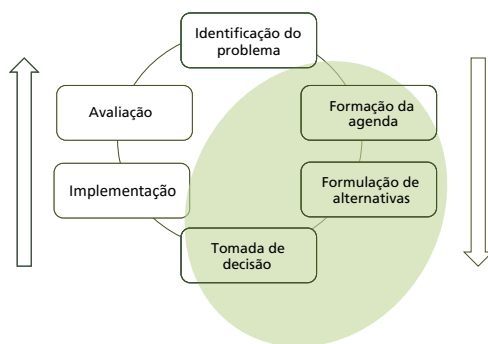
7. A expressão mimetiza o famoso *slogan* *It’s the Economy, Stupid*, cunhado em 1992 por James Carville, estrategista da campanha presidencial de Bill Clinton, para apontar a economia como foco essencial da campanha. Desde então, a expressão se disseminou e passou a ser utilizada em diferentes contextos, quando se deseja apontar a centralidade de um tema. Em nosso caso, a ênfase é sobre o processo de acesso à OCDE como oportunidade de avanço institucional para o Brasil.

sua implementação. Todavia, a obtenção de certificados de adesão na verdade não se confunde com o processo de efetivação dos princípios aderidos, sendo possível o cumprimento do primeiro sem a realização do segundo. Portanto, a discussão sobre o valor da adesão do Brasil à OCDE, no contexto de dependência de trajetória, requer que se qualifique o conceito de agenda governamental para contemplar subconjuntos de naturezas distintas: agenda informal, agenda formal e agenda substantiva.⁸

Agenda informal abarca processos de advocacia de interesses e engajamento cívico que impactam o ambiente institucional, mas não alcançam validação político-governamental (Keulen e Korthagen, 2020). O conceito de agenda formal, por sua vez, é o que tradicionalmente se entende por pauta de governo – o conjunto de assuntos reconhecidos pelas autoridades constituídas como merecedores de tratamento pela máquina pública.⁹ Contudo, esse conceito não é capaz de explicitar os distintos graus de reconhecimento e apropriação dos assuntos integrantes da agenda pública. A adesão a tratados internacionais, por exemplo, por maior que seja a robustez formal do compromisso assumido, pode permanecer estéril por longo tempo em sua capacidade de alterar o *status quo* da nação signatária. No entanto, assuntos com baixo grau de institucionalização formal, como os decorrentes de urgências naturais, socioeconômicas ou políticas, podem desencadear movimentos acelerados no ciclo da política pública. O conceito de agenda substantiva vem, então, para delimitar o subconjunto da agenda de governo que recebe *inputs* de apoio suficientes para deflagrar os movimentos institucionais e organizacionais necessários às etapas de formulação de alternativas e de tomada de decisão (área em destaque na figura 1; precisamente aí, nesse subconjunto, reside o potencial de criação de valor para o Brasil como resultado do processo de adesão à OCDE).

FIGURA 1

Espaço da agenda substantiva a partir da agenda formal¹



Elaboração da autora.

Nota:¹ O conceito de agenda substantiva equivale logicamente a inserir, no ciclo, estágio adicional de tomada de decisão, localizado entre a agenda formal e a formulação de alternativas, encapsulando os assuntos da agenda formal selecionados para efetivação.

8. Disponível em: <<https://bit.ly/3KbU6ri>>.

9. "That set of items explicitly up for the active and serious consideration of authoritative decision-makers" (Cobb e Elder, 1983).

A agenda substantiva é o espaço da governança e da ação regulatória de alto nível hierárquico, sem o qual as políticas públicas não se efetivam para além da formalidade institucional. Daí sua relevância para esta discussão: em que medida a adesão formal do Brasil às boas práticas de governança orçamentária da OCDE se situa no subespaço da agenda substantiva, deflagradora de produtos, resultados e impactos sistêmicos no contexto nacional? Nas seções seguintes, comentamos os princípios de governança orçamentária no contexto brasileiro, a partir do desafio de enxergar, subjacentemente à aparência de cumprimento formal da agenda aderida, os amplos desafios a ser vencidos no âmbito de um sistema complexo, fragmentado e policêntrico.

4 DIMENSÃO FISCAL: GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E SUSTENTABILIDADE

A dimensão fiscal da governança orçamentária vincula-se aos seguintes princípios da OCDE:

- limites fiscais claros, críveis e previsíveis (princípio 1);
- retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas (princípio 6); e
- gestão prudente da sustentabilidade de longo prazo e riscos fiscais (princípio 9).

O Brasil dispõe, atualmente, de dois mecanismos formais para o estabelecimento de limites fiscais claros, críveis e previsíveis: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instrumentalizada anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e o Novo Regime Fiscal (NRF), ambos com foro constitucional e incidentes nos domínios da receita e da despesa pública.

No tocante às receitas, a LRF estabelece duas condições para assegurar a previsibilidade da arrecadação: i) a receita, uma vez instituída, deve ser efetivamente arrecadada; e ii) uma vez arrecadada, deve ter sua eventual renúncia condicionada à garantia de compensação.

No primeiro caso, é de se observar que tanto a União quanto os demais entes federativos deixam de observar estritamente esse preceito. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) concede à União prerrogativa para arrecadar imposto sobre grandes fortunas, com potencial para gerar, estima-se, cerca de R\$ 60 bilhões para os cofres públicos. Observe-se que não se trata da mera falta de elaboração e implementação de medida arrecadatória, mas de quesito anterior a essas fases: a própria agenda tributária concernente à matéria praticamente inexiste no plano dos discursos e das discussões consequentes para o sistema tributário. Dito de outro modo, a previsão do tributo no texto constitucional (agenda formal) não se traduziu em movimentos viabilizadores da possibilidade tributária (agenda substantiva), sem os

quais a elaboração de alternativas de implementação e o processo decisório relativo são inviáveis.

A adesão efetiva a uma política fiscal clara e previsível, sob o aspecto da arrecadação, requer, portanto, o reconhecimento de que, hoje, a base de tributação é inferior à prevista na agenda formal (CF/1988), não obstante a carga tributária bruta ter passado, em percentual do produto interno bruto (PIB), do patamar de 23% em 1996 para 35% em 2019.¹⁰ Significa dizer que, em adição aos já conhecidos problemas de regressividade e baixa produtividade do sistema tributário nacional, a carga tributária embute a *priori* ônus assimétrico entre os contribuintes¹¹ pelo distanciamento entre a agenda formal e a agenda substantiva. Logo, sendo o desenho constitucional inobservado, o modelo tributário injusto e o sistema de governança tributária ineficiente (pelos resultados que produz), faz-se necessária revisão sistêmica do modelo tributário vigente, incluindo-se a depuração dos comandos constitucionais a serem modificados segundo fundamentação doutrinária e evidência empírica robustas.

A LRF também estabelece que a receita, uma vez arrecadada, deve ter sua eventual renúncia condicionada à garantia de compensação. O recente debate sobre os patamares históricos de benefícios fiscais em vigor aponta que, em 2020, o valor total de desonerações tributárias concedidas (desconsiderados os tributos não arrecadados, como o de grandes fortunas) terá sido superior a R\$ 450 bilhões, dos quais estima-se haver justificativa econômica para menos de R\$ 150 bilhões.¹²

Tal debate tem sido dominado pela indicação de falhas de elaboração e implementação da agenda de responsabilidade fiscal pelas autoridades legisladoras competentes (tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo). Há, contudo, falha sistêmica anterior a considerar, sem o tratamento da qual nenhum avanço será possível: os mecanismos de governança para a observância do preceito não estão desenhados. Significa dizer que os critérios para tomada de decisão, necessários à construção dos mecanismos técnicos de apoio, são destituídos de clareza, limitando-se à exigência genérica de estimativa de impacto, de um lado, e de medida compensatória, de outro. Nenhum documento oficial veicula conceituação minimamente fundamentada sobre o que venha a caracterizar cada um dos dois fenômenos, sob o aspecto

10. Disponível em: <<https://bit.ly/3PHzWai>>.

11. Entendido como quebra do princípio da igualdade vertical e horizontal, seja sob o critério do benefício, seja sob o da capacidade de pagamento.

12. Disponível em: <<https://bit.ly/3R2Zlqj>>.

político-institucional,¹³ gerando a atual situação de baixa clareza, credibilidade e previsibilidade da gestão de benefícios fiscais. Tem havido, no Poder Legislativo, tentativas de se atribuir a seus órgãos técnicos a incumbência de calcular os impactos e apon-tar compensações, o que equivaleria a buscar, na etapa de formulação de alternativas do ciclo da política pública, solução para hiatos da própria agenda política. Diante de episódios de responsabilização de técnicos pelo Ministério Público, em face de consequências fiscais negativas de atos legislativos, servidores públicos passaram a invocar o princípio da indelegabilidade de prerrogativa legislativa para, compreensivelmente, se proteger dos riscos.

Vale também alertar para o fato de que regras automatizadas não são bons substitutos para decisões baseadas em análise situacional. Exemplo de tentativa de avanço na agenda regulatória dos benefícios fiscais vem sendo testado desde 2017 nas LDOs, mediante comando que limita a cinco anos o prazo máximo para vigência de renúncias concedidas. Trata-se de limite rígido, consistente com a crise fiscal sem precedentes pela qual o país passa, contudo possivelmente ineficiente para alavancar investimentos estruturantes em situações de estabilidade econômica.

O redesenho da governança das desonerações há que institucionalizar parâmetros de tomada de decisão ancorados em evidências claras e críveis, de modo a desencadear a elaboração e implementação de sistema de avaliação de políticas públicas *ex ante*, capaz de gerar dados e informações estruturadas sobre o custo/benefício de linhas pretendidas de ação governamental, em claro exercício de antecipação estratégica de impactos. O aperfeiçoamento dos sistemas de estatísticas públicas está entre os requisitos críticos ainda pendentes no país (também objeto de recomendação específica da OCDE) para que se consiga avançar na produção de evidências e na adoção de metodologias de ponta das ciências da informação. Ademais, há que se prever mecanismos que assegurem a alimentação dos processos decisórios de última instância, seja no centro de governo, seja nas instâncias legislativas, com os subsídios técnicos produzidos e evidências de custos, resultados e impactos esperados.

Ao Poder Legislativo se coloca desafio adicional para o cumprimento da cláusula de compensação para desonerações: a redução de despesas continuadas ou a elevação de receita permanente para compensar determinado benefício tributário

13. A título de ilustração, seriam exemplos de clarificação político-institucional da agenda de responsabilidade fiscal as seguintes deliberações sobre o processo de governança da concessão de benefícios ou da criação de despesas obrigatórias continuadas: a compulsoriedade de apresentação, pelo autor da proposta, como requisito para tramitação, dos cálculos de custo fiscal e benefícios socioeconômicos, ambientais ou institucionais da medida, com as respectivas metodologias e dados utilizados, ficando às instâncias técnicas a validação de fidedignidade e consistência, para a qual contariam com estruturas de apoio e acesso a dados, informações e estatísticas públicas; e a inserção da matéria aprovada em rol para alocação de margem fiscal no âmbito de um processo regular de revisão de despesas continuadas, especialmente as obrigatórias (mecanismo conhecido como *spending review*). Note-se que a Emenda Constitucional nº 95/2016 criou versão fraca do primeiro item citado, determinando, no art. 113, que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

que se deseje aprovar implica a alteração de leis específicas vigentes, com impactos sobre terceiros, que também precisam ser considerados na tomada de decisão. Naturalmente, a tarefa também se aplica ao Poder Executivo. Ocorre que, no Legislativo, as iniciativas de leis são distribuídas entre centenas de centros de decisão (594 gabinetes parlamentares e dezenas de comissões e bancadas). Decisões de alterações futuras e alterações de decisões passadas são processos intensivos em coleta e processamento de conhecimento e informação. Portanto, requerem mecanismo institucional de triagem para aprofundamento da análise. Na conformação atual das casas legislativas, tal mecanismo inexistente: as propostas de lei chegam para decisão plenária, por força de apoio político, desacompanhadas de fundamentação técnica robusta. A disponibilidade de capacidade humana e informacional para que propostas legislativas recebam a devida fundamentação técnica também é condição a ser construída no processo legislativo, mesmo com a triagem mencionada.

Sob o aspecto das despesas, a LRF exara regras para controle de despesas continuadas e de endividamento público. A principal delas é que a criação ou expansão de novos gastos com duração superior a dois anos se faça preceder da indicação da fonte de financiamento, essa também de caráter continuado. A elegância do princípio, e seu mérito inquestionável, contrasta com a ausência de mecanismos de apoio à implementação efetiva. Precisamente os mesmos problemas discutidos anteriormente sobre a tomada de decisão baseada em evidência para o caso das renúncias de receitas se aplicam ao caso da expansão de despesas continuadas. O processo decisório atual de normas que criam despesas carece de fundamentação robusta quanto à estimativa de impactos sobre as finanças públicas, mesmo para curto e médio prazo, estendendo-se essa dificuldade para o cálculo e a indicação de montantes e fontes de financiamento saudável para compensar tais impactos. Ressurge aqui conclusão já enunciada acerca da necessidade de redesenho da sistemática de aprovação de novas despesas continuadas, que contemple análise *ex ante* das propostas, ancorada em estatísticas públicas de qualidade e em capacidades humana e tecnológica adequadas, e irrigue de conhecimentos e evidências o processo decisório de última instância.

Para determinadas despesas, como a de pessoal, a LRF chega a estabelecer limites nominais específicos. Entretanto, a lei tem carecido, desde sua gênese, de definições claras para os conceitos objeto dos limites estabelecidos, ensejando interpretações que flexibilizam a aplicação da norma e reduzem sua eficácia. A fragilidade dos incentivos à observância da norma também contribui para reduzir a eficácia do instrumento. O impedimento de que o ente transgressor dos limites receba transferências voluntárias e avais da União e de outros entes públicos, por exemplo, mostra-se inaplicável ou indesejável. É inaplicável quando o cálculo do montante-limite se mostra sujeito a controvérsias por viés de interpretação. É indesejável quando parcerias valorosas se vêm obstadas por inadimplências

estranhas ao tema em pauta e cometidas por terceiras partes. Antecipação desse problema já havia motivado a inclusão de excepcionalidades da norma para as áreas de educação, saúde e assistência social (Lei Complementar nº 101/2000, art. 25, § 3º). O impacto do princípio geral, contudo, remanesce: outras áreas são prejudicadas pela norma sem que a eficácia da lei reste fortalecida. É como se a transferência de recursos fosse de interesse exclusivo dos governos locais, não da própria responsabilidade da União de implementar políticas públicas e fazê-las chegar aos beneficiários.

A baixa capacidade da LRF de produzir a gestão prudencial das finanças públicas motivou a adoção do chamado NRE, que consiste na aplicação de regra constitucional pristina de repesamento dos gastos ano a ano, pelo período de duas décadas. A clareza e previsibilidade da norma e sua simplicidade e seu entendimento conceitual inequívoco contrastam com o imperativo de uma realidade que não a endossa. Tem sido crescente o reconhecimento de que o teto de gastos é insustentável em conjunção com a impossibilidade de gerenciamento da composição e do volume das despesas. O grau de rigidez orçamentária e o caráter endógeno de crescimento de despesas de execução obrigatória tornam tóxica a dosagem do remédio adotado. Isso porque constituem corolários do “teto de gastos”: i) o redimensionamento do montante global de despesas; e ii) a readequação de prioridades pela mudança na composição orçamentária. Nenhum dos dois fatores é factível no âmbito da legislação vigente. Modelos variados para adoção de mecanismos de *spending reviews* e de metas fiscais plurianuais têm sido discutidos entre especialistas, como forma de se flexibilizar as despesas e a gestão da política fiscal. Todos eles, sem exceção, hão de enfrentar o dilema distributivo da arena orçamentária: dado o sistema atual de autorizações genéricas, destituído de atributos indicativos de desempenho, é árdua a tarefa de fazer escolhas transparentes sobre os sacrifícios diferenciados a serem impostos a segmentos da sociedade e do mercado. Significa dizer que a reforma orçamentária ampla pode ser o novelo que vem junto com o fio das alterações em normas regulatórias pontuais. A agenda formal de gestão orçamentária carece de novo sistema de governança que destrave uma agenda substantiva de compromissos claros e críveis.

5 DIMENSÃO PROGRAMÁTICA: GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A dimensão programática da governança orçamentária vincula-se aos seguintes princípios da OCDE:

- orçamentos alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo (princípio 2);
- orçamento de capital para o desenvolvimento nacional, de forma efetiva e coerente (princípio 3); e

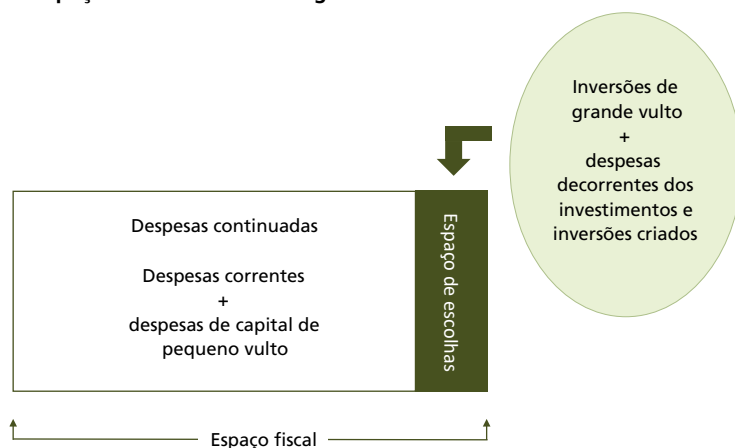
- avaliações de desempenho como parte integrante do processo orçamentário (princípio 8).

O Brasil dispõe de dois mecanismos de planejamento de médio prazo – o Plano Plurianual (PPA) e a Estratégia Federal de Desenvolvimento Econômico e Social (EFDES).¹⁴

O PPA foi criado no art. 165, § 1º, da CF/1988, a fim de cumprir primariamente a função de orçamento de capital de médio prazo. A redação dada ao dispositivo, contudo, permitiu a interpretação liberal de que todas as despesas continuadas fossem ali contempladas com o mesmo detalhamento estratégico das despesas de capital, quando se sabe que as ações continuadas figuram majoritariamente na categoria econômica de despesas correntes.

O papel do PPA como mecanismo de planejamento *orçamentário* estratégico pode ser mais bem compreendido a partir da releitura das duas funções inscritas no comando constitucional que o criou (figura 2).

FIGURA 2
PPA: espaço das decisões estratégicas



Elaboração da autora.

Uma vez estimado o volume de recursos disponíveis (espaço fiscal) para o período do plano, cumpre ao PPA:

- identificar o montante de recursos comprometidos *a priori* com despesas de duração continuada e seu perfil distributivo (por função ou subfunção, por exemplo), sinalizando eventuais necessidades de revisão; e

14. A esses se somam planos regionais e setoriais, como o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), entre outros.

- obtido (por resíduo) o montante remanescente para formação de capital, explicitar as escolhas estratégicas de investimento possíveis e críveis no espaço fiscal e horizonte temporal disponíveis.

A história do PPA, contudo, tem sido de fragmentação e confusão informacional, fazendo diluir no oceano de detalhes sobre ações correntes as mensagens relevantes sobre o direcionamento dos recursos para suprir as necessidades de desenvolvimento nacional.¹⁵ O princípio da OCDE de que o orçamento de capital seja custo-efetivo esbarra precisamente neste problema estrutural: a fragmentação alocativa torna não apenas difícil como até indesejável o detalhamento das informações financeiras, pelo enrijecimento que enseja a gestão dos programas. A possibilidade de se informar custo-efetividade no orçamento de capital passa por associar as alocações financeiras a estratégias orientadas por metas de impacto, a serem realizadas por objetos de atuação governamental com elevada materialidade e, portanto, com mobilização focalizada dos recursos.

Outra questão relevante diz respeito à ausência de comunicação entre os PPAs federal, estaduais e municipais. Não obstante a CF/1988 ter previsto a instituição obrigatória do PPA para todas as esferas de governo, e a despeito de nosso desenho federativo ser fortemente descentralizado, não se criou, até o momento, qualquer canal de articulação entre os investimentos decididos pelos entes federativos. A baixa sinergia entre os entes provoca os já conhecidos problemas de sobreposição, hiatos, redundâncias e conflitos nas políticas públicas.

Releva apontar também a inexistência de sistema de gestão de contratos e obrigações plurianuais que confira aos gestores segurança para adoção de programas estruturantes de longo prazo. Atualmente, o único expediente disponível para o gestor de políticas públicas é uso do orçamento anual como instância de aprovação de ações plurianuais (já que nem mesmo o PPA cumpre esse papel) e apropriação indevida da inscrição de despesas em restos a pagar como garantidor mínimo da plurianualidade. Ainda que indevido segundo as boas práticas de planejamento, o uso do orçamento anual pelo gestor é caminho racional na ausência de mecanismos de apoio que deveriam vir do centro de governo. A racionalidade localizada gera irracionalidade coletiva sob a forma do elevado custo de oportunidade arcado pela sociedade em consequência da dinâmica predatória por dotações.¹⁶

15. Expediente mitigador do problema tem sido adotado no processo legislativo-orçamentário sob a forma de demonstrativo de investimentos de alto vulto em anexo específico do plano. Trata-se, contudo, de simples lista de investimentos com atributos descritivos, mas destituídos de vínculo formal com estratégia e visão de futuro para o país. Ou seja, não se é capaz de inferir inequivocamente para qual objetivo superior cada investimento elencado visa contribuir.

16. Como contribuição para a superação das dificuldades aqui citadas, o Ministério da Economia desenvolve, presentemente, proposta de criação do Sistema Nacional de Investimentos Públicos (SNIP), em sintonia com a prescrição da OCDE e em linha com iniciativas já implementadas em diversos países.

O diagnóstico sobre as fragilidades do PPA já não é novidade há anos,¹⁷ mas as discussões têm-se restringido a apontar deficiências na metodologia de elaboração e no baixo teor informativo do documento. Há outro fator explicativo, de causalidade anterior, para tal fragilidade: o mecanismo jamais foi apropriado pelo centro de governo como veículo de definição de prioridades estratégicas de médio prazo e alocação seletiva de recursos limitados visando à produção de impactos.

Entre a institucionalização do PPA na carta constitucional e sua elaboração e implementação em sucessivos ciclos desde os anos 1990, o PPA foi-se moldando pela estrutura funcional (setorial) do governo e se orientando à geração de produtos formalmente desvinculados da especificação de resultados e impactos. Em vista do horizonte temporal estreito do PPA (equivalente a um mandato executivo) e da predeterminação legal de parte da alocação orçamentária,¹⁸ com despesas obrigatórias que absorvem *a priori* a maior parte dos recursos e dispensam o olhar estratégico da alta administração, a única justificativa para a existência do plano é precisamente a função de definir a alocação discricionária no espaço de escolhas (figura 2). Contudo, os últimos trinta anos de exercício de elaboração e implementação do PPA têm sido marcados por inexistência de visão orientadora de longo prazo (comentada adiante), falta de avaliação sistêmica das predeterminações legais do gasto (evolução do espaço das despesas obrigatórias e necessidade de revisão), baixa capacidade de definição das prioridades de governo (alocação do espaço de escolhas) e baixo potencial estratégico das prioridades eleitas.

A fragmentação e o baixo desempenho das alocações historicamente verificados são vetores resultantes da fragilidade dos mecanismos e incentivos do centro de governo para dotar a administração pública de escolhas claras e de diretrizes críveis, orientadoras de programações de trabalho e correspondentes alocações orçamentárias. As deficiências históricas do centro de governo brasileiro hão de ser explicadas por fatores mais profundos, a exemplo da estrutura de incentivos que o sistema político-eleitoral gera (como o custo político de fazer escolhas explícitas, gerando baixo desempenho comunicacional) e da reduzida capacidade de organização da sociedade em torno de iniciativas estruturadas de participação e controle. A discussão, contudo, extrapola o escopo do capítulo. Importa destacar que, na falta de orientações estratégicas, duas consequências se seguiram no contexto brasileiro.

A primeira é que a gestão orçamentária de curto prazo continuou a orientar a direção das ações de governo, como já o fazia no contexto pré-CF/1988. Em vários episódios da história orçamentária recente do Brasil, autoridades chegaram

17. Ver notas técnicas conjuntas das consultorias de orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

18. A predeterminação legal de despesas ocorre nos sistemas orçamentários em todo o mundo, em maior ou menor medida. Portanto, o espaço de escolhas sempre será inferior ao do espaço fiscal.

a aprovar disposição legal, autorizando que decisões orçamentárias anuais fossem automaticamente inseridas no PPA. Captura explícita.

E a segunda é que a baixa efetividade do centro de governo na contratação de visões de futuro junto à administração pública, aos poderes e aos demais entes federativos foi gradualmente compensada pela instituição de prioridades decididas em processos fragmentados de tomada de decisão, com baixa capacidade de antecipação estratégica de impactos de longo prazo e alocação de recursos por mecanismos estranhos ao processo legislativo-orçamentário anual.

Em 2017, acórdão exarado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) instou o Poder Executivo a editar

proposta legislativa para estabelecimento de diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, em conformidade com o art. 174, § 1º, da Constituição Federal, considerando a relevância da definição de plano de desenvolvimento nacional de longo prazo e sua integração ao sistema de planejamento e orçamento federal previsto no art. 165 da Constituição Federal.¹⁹

Em resposta, o governo federal instituiu processo de trabalho que culminou, três anos depois, na publicação de decreto²⁰ contendo a EFDES.

Seguindo as melhores práticas internacionais de planejamento, o documento se fundou em três premissas: i) orientação a resultados e impactos a partir de indicadores-chave, índices de amplo espectro contendo os componentes necessários às mudanças desejadas; ii) visão transversal da atuação de governo para obtenção dos objetivos estabelecidos; e iii) horizonte temporal de doze anos (equivalente a três ciclos de PPA). O processo de elaboração e aprovação do documento se caracterizou por ampla discussão interna, revisão e validação pelos órgãos setoriais e pelo centro de governo federal. Configura, portanto, passo inédito e promissor na história institucional do país. Pontos de atenção, contudo, precisam ser tratados, em face do risco de esvaziamento da iniciativa.

Primeiro, o desenho federativo inscrito em nossa Carta Magna teve por consequência gerar sistema verticalizado de políticas públicas, que pode ser descrito como rede de interdependências financeiras, administrativas e políticas operando em estrutura fortemente descentralizada. Implica dizer que a limitação da EFDES ao escopo do governo federal, por oposição à pactuação de objetivos nacionais, torna improvável a obtenção dos impactos nela definidos. A equipe de trabalho dedicada à elaboração da estratégia estava suficientemente ciente para propor a versão inicial do documento como ENDES (com N de Nacional), como a iniciativa ficou conhecida entre os

19. Acórdão nº 2.127/2017, disponível em: <<https://bit.ly/3pypMxJ>>.

20. Decreto nº 10.531/2020. Também foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 9.163/2017, que "dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional". Disponível em: <<https://bit.ly/3wGXntk>>.

especialistas. Foi nas discussões posteriores do centro de governo que se optou por convertê-la em EFDES (com F de Federal) e instituí-la por decreto. Risco calculado, mas elevado.

Segundo, mesmo a viabilidade de objetivos atingíveis no estrito escopo do governo federal se põe em risco pela falta de articulação da matéria com outros poderes federais e com atores não governamentais (em discordância com vários preceitos da OCDE e, particularmente, com o princípio 5). Nesse aspecto, releva notar que a EFDES não tem natureza orçamentária, como o PPA – é precisamente sua âncora na perspectiva das políticas públicas que lhe confere a condição de orientadora de alto nível das decisões alocativas. Contudo, a tradução dessas orientações para os documentos orçamentários é condição para que os impactos se produzam. Disso decorrem dois importantes alertas de risco: i) se as vicissitudes do PPA aqui elencadas não forem superadas, a EFDES deixa de ter ponte que a ligue ao processo alocativo e às programações orçamentárias; e ii) a decisão orçamentária em caráter terminativo é prerrogativa do Poder Legislativo, não do centro de governo, de modo que a edição da EFDES por decreto, e não por lei, desobriga o parlamento de a ela vincular as decisões alocativas. A bem da clareza, o parlamento nem sempre observa compromissos assumidos em leis específicas na tomada de decisões alocativas – por exemplo, a inexistência das dotações orçamentárias necessárias para dar cumprimento à meta de eliminação dos lixões do país até 2014, prevista no art. 54 da Lei nº 12.035/2010. Ainda assim, a menor força institucional dos preceitos da EFDES decorrente da falta de discussão e validação legislativa e interfederativa e reduz adicionalmente a probabilidade de execução dos objetivos ali previstos.

6 DIMENSÃO PARTICIPATIVA: GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E TRANSPARÊNCIA

A dimensão participativa da governança orçamentária vincula-se aos seguintes princípios da OCDE:

- dados e documentos orçamentários abertos, transparentes e acessíveis (princípio 4); e
- debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias (princípio 5).

O Brasil ocupa a sexta posição no *ranking* internacional de transparência orçamentária.²¹ Nos últimos vinte anos, o país tem investido em plataformas eletrônicas de administração financeira e sistemas de informação orçamentária com base em normas padronizadas de contabilidade pública. As interfaces de consulta têm se tornado cada vez mais amigáveis e de livre acesso à população, particularmente na

21. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Ranking_EN.pdf>.

esfera federal. Os progressos verificados se fizeram possíveis, naturalmente, pelos avanços na tecnologia da informação (TI) (em capacidade e disponibilidade) aplicada no setor público, fenômeno que pode ser rastreado no orçamento pelas dotações para ações de TI, cujo rápido crescimento suscitou cuidados especiais de auditoria pelos órgãos de controle.

Os motores do progresso verificado se devem também a duas outras ordens de fatores. Primeiro, incentivos foram deflagrados pela aprovação de dispositivos legais de transparência, como os da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei Capiberibe),²² da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)²³ e das LDOs anuais, que têm contemplado sistematicamente capítulo específico sobre transparência em seu texto. Segundo, a proatividade de equipes de servidores com vínculo permanente com o setor público, oriundos principalmente de carreiras de Estado nos três poderes, tem deflagrado projetos ousados, que visam internalizar na administração pública princípios do Estado democrático. É a confluência desses fatores, em trajetória de longo prazo, que explica os frutos obtidos ao longo de sucessivos governos com ideologias diferenciadas.

As visões específicas de governo também afetam, por outro tipo de força, a trajetória de transparência, pela capacidade de influir na metodologia de produção das informações sobre as quais a tecnologia opera. Sob essa lente, a situação de transparência e acessibilidade do orçamento brasileiro é mais frágil que a posição no *ranking* mundial faz crer. É certo que os dados orçamentários federais são, hoje, francamente acessíveis e veiculados em plataformas modernas de consultas gerenciais. Por isso mesmo, é possível enxergar o outro lado: o insuficiente teor informativo desses dados e sua baixa efetividade para dar cumprimento à função essencial da contabilidade pública, que é iluminar fenômenos relevantes para a tomada de decisão em políticas públicas. No estado atual das codificações orçamentárias, os dados não veiculam informações sobre as políticas públicas que financiam: programas orçamentários de amplo escopo e ações orçamentárias genéricas vinculam um mesmo crédito orçamentário a políticas públicas variadas, em franco conflito com o princípio orçamentário da especificidade. A reforma orçamentária realizada em 2012 agravou substancialmente o problema,²⁴ mas os governos seguintes persistiram no modelo.²⁵

22. "Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios". Disponível em: <<https://bit.ly/3RfzKjq>>.

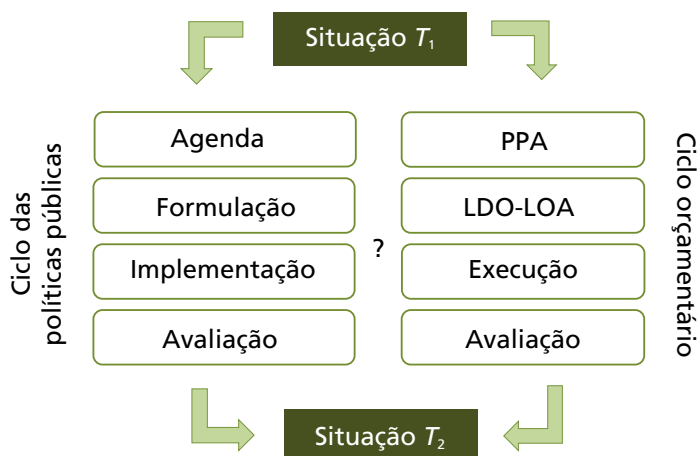
23. "Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências". Disponível em: <<https://bit.ly/3TVYzcs>>.

24. Ver nota técnica conjunta das consultorias de orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

25. O capítulo 3, de autoria de Carlos Barcelos, Leandro Couto e Paulo Du Pin Calmon, e o capítulo 5, de autoria de Lucia Valverde e Haroldo Sant'ana Areal, desta obra tratam dessa questão de forma aprofundada.

Recente encontro do SBO, da OCDE, apontou como um dos principais desafios de governança orçamentária na atualidade a aproximação entre o ciclo orçamentário e o ciclo das políticas públicas, mostrando que o problema é parte de um desafio mundial, não apenas do Brasil. A dificuldade vem sendo reiteradamente verificada em dezenas de experiências realizadas pela autora em laboratórios de orçamento e políticas públicas com estudantes de pós-graduação, cujo objetivo tem sido mapear a interação entre os dois ciclos (figura 3).²⁶

FIGURA 3
Ciclo orçamentário e ciclo das políticas públicas



Elaboração da autora.

Veja-se o seguinte exemplo: a oferta de conexão de internet para a educação básica (pertinente ao lado esquerdo da figura 3). Em que pese seu caráter estruturante, a ação não dispõe de qualquer dotação orçamentária legalmente aprovada com esse objeto específico (lado direito da figura 3). A questão tem sido resolvida por alocação infralegal nos chamados planos orçamentários de ações gerais, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), ou como subproduto de dotações estranhas ao tema, como as da rede de pesquisa das instituições superiores de ensino (Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – RNP), que têm conectado escolas públicas, unidades de saúde e outros órgãos públicos do interior do país à sua infraestrutura de banda larga, sem que disso se dê conhecimento explícito nos demonstrativos orçamentários. Outros exemplos das dificuldades de enxergar políticas públicas no orçamento se encontram registrados em publicações diversas.²⁷ Sob os aspectos da transparência e da participação, o problema reside no fato de que a sociedade

26. A metodologia utilizada nos laboratórios encontra-se descrita em Santos (2011).

27. Ver, por exemplo, Santos (2016). Recomendam-se também os Relatórios de Políticas Públicas (RePPs) do TCU.

civil, as entidades profissionais, as agremiações do setor produtivo e o próprio serviço público organizam sua interlocução com o governo em torno de situações de problema reais, cujo tratamento requer a mobilização de créditos orçamentários (e outros mecanismos e estruturas de Estado). A falta de tradução da linguagem das políticas públicas para a linguagem orçamentária fragiliza as capacidades de diagnóstico, discussão, proposição, monitoramento e avaliação do orçamento e impacta a efetividade das vias convencionais de participação. Mecanismos como audiências e consultas públicas, comissões e conselhos participativos, observatórios sociais e iniciativas correlatas, redes sociais e canais de governo digital em expansão – todos “falam” a linguagem das políticas públicas. O atendimento das demandas pelas autoridades constituídas, por sua vez, requer que os atores políticos sejam capazes de encaminhá-las adequadamente para a arena orçamentária – o que tem ocorrido sob forte insegurança. Embora muito se fale da necessidade de capacitar os políticos, conselheiros e gestores em orçamento público, o desafio real está em capacitar o orçamento público nas políticas às quais deve servir.

Mesmo quando se tomam os créditos orçamentários por seus agregados, no nível da classificação funcional ou institucional (mais próximos do senso comum), a vinculação do orçamento com as políticas públicas se mostra deficiente pela excessiva setorialidade do paradigma orçamentário – por oposição à transversalidade que caracteriza a natureza das políticas públicas. Por exemplo, o registro dos créditos orçamentários voltados para educação (mostrados na figura 4 e pertinentes ao lado direito da figura 3) praticamente se restringe aos programas e ações destinados à rede de ensino (superior, médio, básico, infantil, especial, profissionalizante etc.). Esse procedimento deixa fora da contabilidade educacional inúmeros componentes necessários a uma lógica de intervenção efetiva para prover educação de qualidade (lado esquerdo da figura 3), voltados para o público estudantil e suas famílias e para os profissionais da educação (como assistência, cultura, infraestrutura, urbanismo, saúde, saneamento, entre outros) que se situam em outros “lugares funcionais” do orçamento. Educação e Ministério da Educação se fundem no orçamento, enquanto se distinguem no mundo real.

FIGURA 4

Evolução anual da despesa com educação pelo governo federal



Fonte: SIGA Brasil. Disponível em: <www.sigabrasil.gov.br>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiautes e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

De forma subjacente à situação de problema aqui citada está o embate entre a elevada especificação do orçamento, que enrijece a gestão dos programas de governo, e a elevada generalidade das dotações, que compromete o planejamento e a transparência. Tentativas de mitigação têm sido adotadas com o uso de expedientes infralegais de detalhamento das programações, a exemplo dos planos orçamentários e dos planos internos. Contudo, a discricionariedade dos órgãos executivos para definir e ajustar o detalhamento das ações mostra-se incompatível com a prerrogativa do Poder Legislativo de aprovar as destinações de recursos e o direito de a sociedade participar do processo decisório orçamentário.

É pertinente notar que a flexibilidade gerencial do orçamento público somente conflita com a legitimidade democrática pelo efeito da defasagem temporal: fosse o monitoramento da gestão orçamentária realizável em tempo real, a partir de aprovação legislativa adequadamente detalhada, nenhum óbice haveria quanto a se conferir ao Poder Executivo mais flexibilidade alocativa, uma vez assegurada a possibilidade de intervenção parlamentar tempestiva sobre as decisões de gasto. É porque a tempestividade ainda não está instalada – institucional e tecnologicamente – que o impasse permanece. Quanto a isso, vale a pena considerar novamente para os avanços da TI, particularmente da IA.

Caloroso debate entre especialistas em informática e robótica aponta para a iminência, em prazos ainda sujeitos à controvérsia, do chamado fenômeno da singularidade – o crescimento sem precedentes da capacidade computacional, a ponto de a IA extrapolar o nível de conhecimento e de habilidades cognitivas dos seres humanos. Em 1965, Irving John Good especulou que

a inteligência artificial poderia provocar uma explosão de inteligência, propondo um cenário onde, à medida que os computadores são potencializados, há o aumento da possibilidade de construção de máquinas com maior capacidade inventiva e de solução de problemas que o próprio homem.²⁸

Nesse cenário, a implementação de painéis de monitoramento parametrizados com alertas para controle parlamentar poderia ser uma realidade ordinária.

Especulações futurísticas à parte, o desenvolvimento atual da IA provê evidências de que o processamento da informação já se encontra em ritmo de crescimento capaz de transformar radicalmente os processos de trabalho humanos em menos de cinquenta anos. Se a antecipação estratégica é uma das boas práticas de governança pública segundo preceitos da OCDE, a criação de linhas de trabalho voltadas a pensar a IA no setor público é imperativa. O potencial de gerar, dentro desse novo paradigma, soluções inovadoras para muitos dos problemas atuais já permite que se concebam produtos para o rastreamento de fenômenos como: interações entre ações de governo aparentemente desconexas; trajetórias de decisões alocativas de baixa visibilidade e seus impactos sobre segmentos variados da sociedade; e estimativas acuradas a partir de metodologias submetidas ao aprendizado de máquinas. Tais avanços podem deixar para trás muitos dos problemas de visão, especificação, desenho e decisão que enfrentamos hoje no setor público, e no processo orçamentário em particular. Ademais, a nova organização dos processos produtivos e decisórios ancorados na IA traz em seu esteio uma nova geopolítica internacional, com efeitos profundos sobre a divisão do trabalho e da riqueza mundial.

Nessa linha, a OCDE adotou, em 2019, princípios sobre IA que especificam valores a serem observados e providências a serem adotadas pelos governos, tais como:

- promover investimentos públicos e privados em pesquisa e desenvolvimento para alavancar inovação em IA confiável;
- apoiar ecossistemas acessíveis de IA, com infraestrutura digital e tecnologias e mecanismos para compartilhamento de dados e conhecimento;
- assegurar ambiente regulatório que abra espaço para a utilização de sistemas confiáveis de IA;
- empoderar pessoas com habilidades em IA e apoiar os trabalhadores para uma transição justa; e

28. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Singularidade_tecnol%C3%B3gica>.

- cooperar com países e setores para o avanço na governança e regulação de IA confiável.

O teor da primeira recomendação nos revela as razões pelas quais muitos países falham em desenvolver tecnologia: os investimentos demandam mobilização de volumes expressivos de recursos e requerem liderança estatal. Em tempos de profunda crise financeira, como a trazida pela pandemia de covid-19, com repercussões duradouras, o espaço fiscal para a realização de investimentos é exíguo. Por essa razão, assume especial relevância a segunda recomendação: a criação de ecossistemas de IA para uso compartilhado de infraestrutura, tecnologias e mecanismos. No caso brasileiro, a fragmentação de estruturas de TI e de pesquisa entre órgãos dos três poderes é também uma valiosa oportunidade: a de reorganizar as capacidades instaladas e os recursos disponíveis para estruturar plataformas colaborativas voltadas a hospedar e apoiar o desenvolvimento de projetos de IA. Para além de iniciativa federal entre os poderes, não se pode descuidar de parcerias interfederativas mais amplas, por imperativo da realidade – a organização de informações estruturadas pelos governos estaduais e municipais é crítica para a obtenção de dados confiáveis de orçamento e políticas públicas, sem os quais o potencial das novas tecnologias de IA e aprendizado de máquina não se realizará.

7 DIMENSÃO DE ACCOUNTABILITY: GESTÃO CONSCIENTE DO DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO

Por fim, a dimensão de *accountability* da governança orçamentária vincula-se aos seguintes princípios da OCDE:

- planejamento e gestão ativos da execução orçamentária (princípio 7); e
- integridade e qualidade do orçamento fiscalizadas com independência (princípio 10).

Os avanços na transparência orçamentária têm como beneficiário principal, naturalmente, a sociedade civil no apoio ao exercício da participação e do controle social. Porém, para muitos efeitos práticos, o gestor público é, também, um cidadão em busca de informação. Servidores e agentes públicos se ressentem das mesmas dificuldades discutidas na seção anterior, ainda que operem no lado de dentro do governo. Barreiras ao fluxo de informações oriundas de estruturas hierárquicas, agendas setoriais e fragmentações tecnológicas relativizam substancialmente os privilégios formais de ser um agente do Estado. Implica dizer que as próprias equipes de governo são beneficiárias de primeira hora de investimentos

em dados, informações e evidências²⁹ e a falta destes impacta substancialmente a capacidade de gestão consciente (planejada, gerida, monitorada e avaliada) da execução orçamentária.

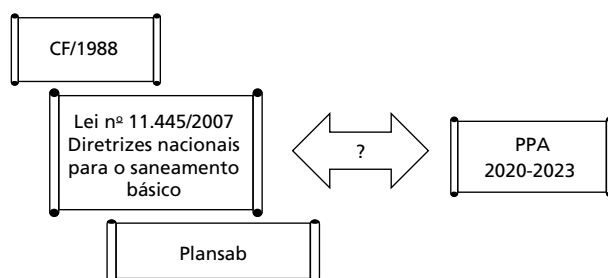
Desafios na produção de dados e na melhoria de acesso constituem uma das frentes de trabalho para se elevar a *accountability*. Por exemplo, a entrega do módulo de monitoramento e acompanhamento de metas físicas do sistema federal de elaboração da proposta orçamentária (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop) é promessa ainda não cumprida. Porém, mais desafiadores para o planejamento, a gestão e o monitoramento da execução orçamentária são questões já discutidas sobre a correlação entre o orçamento, sob o aspecto contábil, e a implementação da política pública que o orçamento pretende viabilizar. O emaranhamento entre os dois processos é fenômeno de extrema relevância para identificar os gargalos e as oportunidades de aprimoramento da gestão pública.

As conexões a serem desenvolvidas para se avançar na gestão consciente do desempenho orçamentário se referem a objetivos como os apresentados entre as figuras 5 e 7 e o gráfico 1, ainda carentes de estruturas, processos e métodos institucionalizados para sua consecução.

A figura 5 mostra a localização da política pública no planejamento orçamentário de médio prazo (PPA) e a identificação do foco selecionado para implementação, aferindo-se a consistência da decisão com o teor dos documentos de referência da política pública (incidem aqui as dificuldades discutidas na seção 4).

FIGURA 5

Relacionamento entre documentos orçamentários e documentos de referência da política de saneamento básico



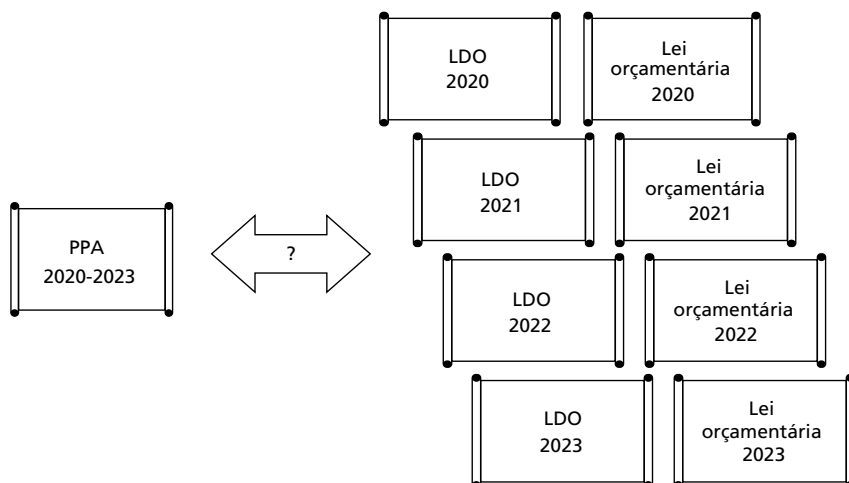
Elaboração da autora.

29. Pesquisas qualitativas robustas sobre esse fenômeno são uma carência a ser suprida, de modo a analisar fatos como este, relatado pela autora como participante-observadora: em 2004, quando o Senado Federal abriu o Sistema Federal de Administração Financeira (Siafi) a acesso público por meio de plataforma de consulta gerencial ao orçamento, o sistema SIGA Brasil, inúmeros órgãos do Poder Executivo passaram a utilizá-lo como ferramenta de trabalho, pela facilidade de acesso e flexibilidade de consultas aos dados que o próprio sistema do governo federal não lhes conferia – dados e *analytics* disponíveis na Secretaria de Tecnologia da Informação (Prodasen) pendentes de coleta e tratamento.

A figura 6 apresenta a localização da política pública no orçamento anual, buscando-se identificar os créditos orçamentários afetos ao tema e sua consistência com o planejamento de médio prazo (incidem aqui as dificuldades discutidas na seção 5).

FIGURA 6

Relacionamento entre o planejamento orçamentário de médio prazo e as alocações anuais



Elaboração da autora.

O gráfico 1 explicita a busca dos valores referentes às métricas de elaboração e execução das programações orçamentárias – valores do projeto de lei, dotação inicial, autorizado, empenhado, liquidado, pago, restos a pagar (RAPs) inscritos e pagos etc.), hoje facilmente obtidos nos sistemas de informação orçamentária disponíveis no governo federal, uma vez conhecidas as programações pertinentes.

Por fim, a figura 7 mostra a história por trás dos números: investigação da gestão orçamentária da política pública pelo cálculo dos indicadores de desempenho e, para cada um, levantamento dos atores envolvidos e fatores explicativos.

Na busca de conexão entre o orçamento e a política pública, cada indicador na figura 7 revela um ou mais aspectos do ciclo da política pública que impactam o desempenho verificado do ciclo orçamentário. O indicador 1E, por exemplo, revela problemas de baixa transparência e desalinhamento das metas orçamentárias com a capacidade de governo e a política fiscal. O indicador 3B faz transparecer o custo de oportunidade de alocações indevidas (por razões diversas comentadas a seguir) que reaterá no indicador 1D. O indicador 4D demonstra o efeito de deslocação entre orçamentos concorrentes.³⁰

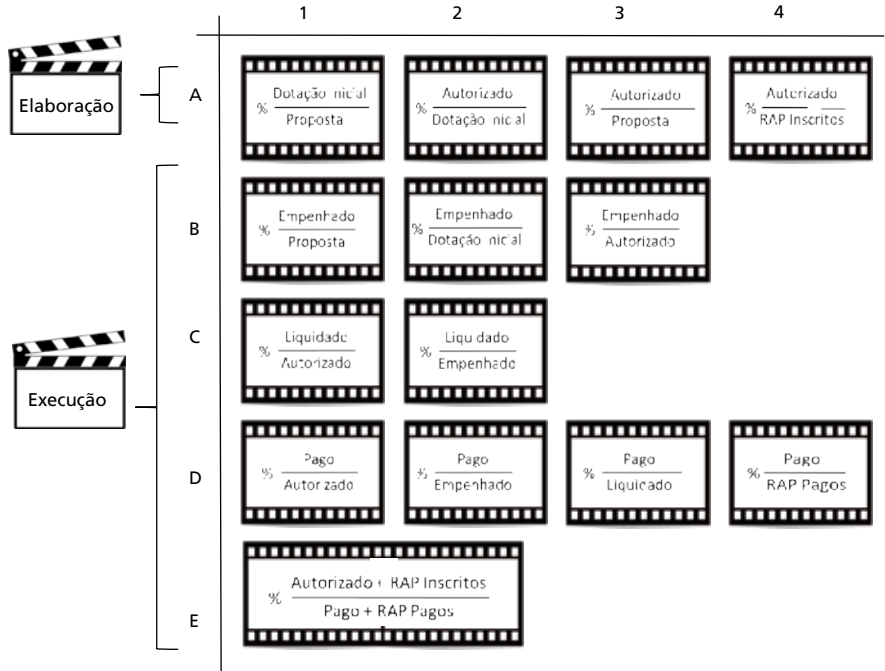
30. Na literatura econômica, esse efeito também é conhecido como efeito de evicção ou efeito *crowding-out*.

GRÁFICO 1
Aplicação das métricas de avaliação orçamentária às bases de dados do orçamento (2010-2022)
(Em R\$)



Fonte: SIGA Brasil – subfunção saneamento básico.
Elaboração da autora.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 7
Métricas de avaliação de desempenho orçamentário: a história por trás dos números



Elaboração da autora.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Contar essa história é um grande desafio. A consideração dos indicadores de elaboração na análise da execução orçamentária (linha A da figura 7) se faz relevante pelo mesmo motivo que os atributos de planejamento impactam o processo de implementação de uma política. No caso do ciclo orçamentário, é comum se verificar que o baixo desempenho de uma despesa, a partir do cotejamento dos indicadores 1A, 1B e 2B, decorra de incoerência original dos montantes ou do objeto da alocação feita, decorrentes de falhas de formulação pelo Poder Executivo ou de emendas parlamentares não alinhadas aos processos de trabalho e à capacidade de atuação do órgão executor. Entre os fatores de falhas de formulação com impactos sobre a execução, encontram-se: inconsistência *a priori* entre os limites orçamentários e financeiros conferidos ao órgão e a obtenção da meta fiscal (incidente nos indicadores 3A, 4A, 3B e 2D); inconsistência *a priori* entre as metas físicas e financeiras e a capacidade operacional do órgão executor (incidente em 3B e 2C); baixa maturidade da estratégia de execução desenhada (modalidade de aplicação, processos licitatórios, documentação, provisionamento para riscos institucionais – judicialização e outros – etc.) (incidente em 3B e 2C); inconsistência *a priori* entre a estratégia de execução e o princípio da anualidade orçamentária (incidente em 1D e 1E); e seleção adversa de fornecedores (incidente em 2C). Não está no escopo deste capítulo explicar em detalhes o exercício de análise. O que importa, presentemente, é ressaltar três aspectos.

Primeiro, os fatores incidentes sobre planejamento, gestão e monitoramento da execução orçamentária retratada nos indicadores são fortemente afetados pelo planejamento, pela gestão e pelo monitoramento das políticas públicas que subjazem ao ciclo orçamentário. Problemas tratados corriqueiramente nos estudos de políticas públicas, como falhas de desenho, focalização, coordenação, capacidade de governo, informação e comunicação, são precisamente os mesmos que explicam a trajetória de desempenho da despesa ao longo do ciclo orçamentário. A contabilidade pública é apenas o letreiro em neon que convida ao filme da realidade.

Segundo, como se dá em toda análise sistêmica, quer se parta da avaliação da política pública, quer se parta da avaliação da gestão orçamentária, chega-se ao mesmo conjunto de fatores e conclusões. Relatórios recentes do TCU³¹ contendo análises de inúmeros programas governamentais têm contribuído para explicitar o fato e mostrar que a formação de capacidade no setor público para monitoramento, avaliação e controle de políticas públicas é imprescindível à boa gestão orçamentária.

Terceiro, e mais importante, embora se chegue à tentação de concluir que a solução para as falhas de desempenho orçamentário esteja no aperfeiçoamento

31. “O RePP foi desenvolvido em cumprimento ao disposto no art. 123 da LDO 2018, que confere ao TCU a responsabilidade por enviar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional um quadro resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual”. Disponível em: <<https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/>>.

do planejamento governamental de partida (o que, de resto, é tautologicamente verdadeiro), a questão relevante é o que se entende por planejamento. Cada vez mais se reconhece que a linearidade de concepção do ciclo da política pública ou do ciclo orçamentário deve dar lugar a abordagens mais consentâneas com a natureza complexa da realidade, que pede mecanismos e capacidade de aprendizado dinâmicos, ajustes tempestivos, improvisação criativa e avaliação contínua. Se a estrutura institucional e funcional do orçamento tem se mostrado cada vez menos adequada à efetivação de políticas públicas (se é que algum dia o foi), a dicotomia entre planejamento e implementação deve dar lugar ao conceito de planejamento em ação ou de execução reflexiva, como se queira. As metodologias ágeis nascidas no mundo da ciência da informação vêm aos poucos abrindo visões renovadoras, em contraposição ao decálogo pesado do planejamento clássico.

Essa discussão ainda nos convida a uma reflexão adicional. A recomendação da OCDE de que os governos desenvolvam capacidade de definir prioridades não se justifica apenas pela limitação de recursos financeiros diante de demandas ilimitadas ou pelas limitações da capacidade de atuação governamental (disponibilidade de equipes, *expertise* e tecnologia para formular e bem gerir a execução das ações). Fundamenta-se também nos requisitos de aprendizado consciente ao longo do processo de intervenção, em toda sua extensão, e pelo imperativo de intervenção responsável sobre um sistema dinâmico e complexo permeado por fatos de baixa visibilidade. Por consequência, cultivar a capacidade de fazer escolhas e definir prioridades não se aplica somente ao centro de governo – os múltiplos centros de decisão que impactam a programação orçamentária precisam ser considerados na equação.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escrita da governança orçamentária é um processo permanente no Brasil, como em todos os países. Aqui, porém, o desafio vai além dos aperfeiçoamentos incrementais do sistema. Trata-se de aproveitar o potencial transformador dos princípios da OCDE para deflagrar junções críticas nos campos da gestão fiscal, do planejamento transversal de longo prazo e da elaboração e execução orçamentárias visceralmente informadas por novas lentes e novas tecnologias de produção de políticas públicas.

O escritor moçambicano Mia Couto (2011, p. 109, grifo nosso), ao comentar a grandiosidade do legado de Guimarães Rosa para a literatura brasileira – dando a nosso país uma linguagem, um lugar, um tempo, uma diversidade, uma cultura e uma plasticidade que o Brasil não sabia que tinha –, trouxe a lume a real fonte do valor produzido:

João Guimarães Rosa não fez da literatura a sua carreira. Interessava-o *sim a intensidade, a experiência quase religiosa*. A maior parte dos seus nove livros foi publicada postumamente. Para Rosa, não são os livros que importam, mas *o processo da escrita*.

Com perdão pelo uso rasteiro da analogia, este capítulo analisou a adesão do Brasil aos princípios de governança orçamentária da OCDE por dois prismas subjacentes à citação pregressa: o de compreender que o valor desse esforço decorre do processo de deflagração das consequências sistêmicas que os princípios carregam (a primazia da essência sobre a forma); e, a partir desse entendimento, alertar para o risco de que a obtenção do certificado, pela dependência de trajetória, seja capturada por movimentos de autorreforço do *status quo* na arena orçamentária, destruindo o potencial transformador que justificaria o esforço de adesão. Longe de desmerecer a importância do certificado obtido, a gestão dos riscos associada ao sucesso da agenda formal é condição para que o caminho da OCDE nos permita passar às gerações futuras um lugar, um tempo, uma diversidade, uma cultura e uma plasticidade brasileira à altura do que Guimarães Rosa nos legou, não pela perseguição de um livro publicado, mas pela experiência quase religiosa da escrita.

REFERÊNCIAS

- BERNARDI, B. B. O conceito de dependência da trajetória (*path dependence*): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.
- BIJOS, P. R. S. **Governança orçamentária**: uma relevante agenda em ascensão. Brasília: Senado Federal, 2014. (Orçamento em Discussão, n. 12).
- BORGES, A. C. C. S. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil**: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- COBB, R.; ELDER, C. **Participation in American politics**: the dynamics of agenda-building. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.
- COUTO, M. **E se Obama fosse africano?** E outras intervenções. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 109.
- KEULEN, I.; KORTHAGEN, I. Informal agenda setting. In: HENNEN, L. *et al.* **European e-democracy in practice**. Cham: Springer, 2020.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the council on budgetary governance**. Paris: OECD, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3Q7aStb>>.
- SANTOS, R. de C. L. F. O impacto de decisões orçamentárias na conformação de eventos sociais: um programa de pesquisas a partir da investigação de bases de dados do orçamento. In: VAZ, F. T.; MARTINS, F. J. **Orçamento e políticas públicas**: condicionantes e externalidades. Brasília: Anfp, 2011. p. 13-30.

_____. **Planejamento e gestão orçamentária das políticas de direitos humanos no governo federal.** In: DELGADO, A. *et al.* Gestão de políticas públicas de direitos humanos – coletânea. Brasília: Enap, 2016. p. 211-242.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BLÖNDAL, J.; GORETTI, C.; KRISTENSEN, J. K. Budgeting in Brazil. **OECD Journal on Budgeting**, v. 3, n. 1, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000.

_____. **Subsídios para a apreciação do projeto de lei do Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019 (PLN nº 06/2015).** Brasília: Conof/CD; Conorf/SF, 2015. (Nota Técnica Conjunta, n. 10).

_____. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 ago. 2016.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Centre stage 2: the organisation and functions of the centre of government in OECD countries.** Paris: OECD, 2018.

_____. **OECD principles on artificial intelligence.** Paris: OECD, 2019.

PFEIFFER, P. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental.** Brasília: Enap, 2006.

STROH, D. P. **Systems thinking for social change.** Vermont: Chelsea Green Publishing Company, 2015.

REFORMAS DAS ESTRUTURAS ORÇAMENTÁRIAS – EXPERIÊNCIAS PAUTADAS POR MAIOR FLEXIBILIDADE, TRANSPARÊNCIA E FOCO EM RESULTADOS

Lucia Helena Cavalcante Valverde¹
Haroldo Cesar Sant'Ana Areal²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta detalhes sobre a revisão do cadastro de ações do Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) referente a 2013,³ a qual intitulamos microrreforma de 2013. Subdividimos o texto em mais três seções, por entender que as reformas anteriores, que se consolidaram ao longo dos anos 2000 – criação da classificação por natureza de despesa e reforma programática –, são basilares para a revisão do cadastro de ações de 2013, pois ambas buscavam o equilíbrio entre as funções de planejamento, controle e gestão, com especial foco em assegurar maior flexibilidade, sem comprometer a transparência das informações orçamentárias e visando ao aprimoramento da gestão por resultados. A revisão do cadastro de ações de 2013 aproveita a oportunidade das mudanças metodológicas ocorridas no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 para propor aprimoramentos técnicos ao Ploa de 2013, seguindo os passos das reformas anteriores, especialmente dos princípios que nortearam a reforma programática.

2 CRIAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO POR NATUREZA DE DESPESA

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trouxe inovações em matéria orçamentária. Preocupando-se em instrumentalizar de forma mais efetiva a compatibilização do planejamento público de médio prazo com a orçamentação, instituiu o PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como alicerces para a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse contexto, a Carta Constitucional busca que a programação orçamentária apresente novos contornos para o estado e a sociedade.

Com base nas novas diretrizes constitucionais, o processo orçamentário brasileiro passa por um período de grandes mudanças. No início dos anos 1990, com

1. Analista de planejamento e orçamento do Ministério da Economia (ME).

2. Analista de planejamento e orçamento do ME.

3. Cadastro de ações 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3nGVhVe>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

a elaboração da primeira LDO, vislumbra-se a oportunidade de modernização do modelo orçamentário vigente, que, em que pese ter como referência normativa o orçamento-programa, continuava com viés contábil e mais voltado para o registro e a consolidação de contas públicas do que realmente com foco em resultados.

Assim, aproveitando-se do novo instrumento legal introduzido pela CF/1988, a primeira LDO brasileira (Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989)⁴ inicia um novo ciclo, na busca por assegurar que as classificações orçamentárias pudessem ter maior flexibilidade e retratassem, de fato, as operações estatais que estavam sendo realizadas.

Essa alteração legislativa, que flexibilizava a formação de conjunto de classificadores orçamentários, almejava pavimentar o caminho para um orçamento mais flexível, em que se retratassem em blocos as diversas informações orçamentárias.

A nova organização das informações orçamentárias, que passou a ser denominada de classificação por natureza da despesa, consolidou-se definitivamente no âmbito nacional a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, cujo art. 52, incisos I, alínea b, e II, alínea b, estabeleceu a demonstração da despesa constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) por grupo de natureza da despesa. Com base nessa premissa, e a fim estabelecer os requisitos necessários para a padronização e a consolidação das contas públicas, exatamente um ano após a edição da LRF, foi publicada a Portaria Interministerial da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) nº 163, de 4 de maio de 2001, que fixou, com base na competência delegada pelo art. 56 da LRF, a classificação a ser aplicável a todos os entes federativos, elidindo quaisquer questionamentos sobre as mudanças na orçamentação iniciada nos anos 1990.

Essa mudança na estruturação das informações orçamentárias permitiu enorme ganho tanto na gestão quanto na transparência, pois retrata de forma segregada o efeito econômico da despesa do objeto de gasto.

Esse movimento de aprimoramento das classificações orçamentárias, no entanto, não se interrompe com a edição da Portaria nº 163, de 2001; pelo contrário, as classificações vêm passando por processos de aprimoramentos, com muitas mudanças sendo incorporadas para ajustá-las às práticas atuais, na busca por espelhar de fato as operações orçamentárias realizadas pelo Estado. Como exemplo, podem-se citar as modalidades de aplicação que incorporaram as delegações de

4. "Art. 42. Na Lei Orçamentária Anual, que apresentará conjuntamente a programação dos orçamentos fiscais e da seguridade social, a discriminação da despesa far-se-á por categoria de programação, indicando-se, pelo menos, para cada uma, no seu menor nível: I – o orçamento a que pertence; II – a natureza da despesa, obedecendo à seguinte classificação: despesas correntes – pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; e despesas de capital – investimento; inversões financeiras; amortização da dívida e outras despesas de capital" (Brasil, 1989).

competência usualmente existentes entre os entes federados, deixando transparentes as várias formas de relacionamentos entre estes, a fim de adequá-las às exigências legais, clarificando a distinção de transferências voluntárias e delegação.

Outro ponto que merece destaque é a governança instituída para o aprimoramento normativo. Desde 2010 foram criados, no âmbito da STN, grupos técnicos,⁵ com a participação de todos os entes subnacionais, tendo como diretriz que a transparência da gestão fiscal, a racionalização de custos nos entes da Federação e o controle social são beneficiados pelo diálogo permanente entre as diferentes instituições envolvidas, interação que tende a reduzir divergências e duplicidades de esforços.

Em 2019 houve a desconstituição desses grupos técnicos, em função da edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2010, todavia o processo de oitiva aos entes federados se encontrava tão consolidado no âmbito da Federação que, em 5 de março de 2020, foi instituída a Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação,⁶ com o intuito de manter a fluidez e a transparência na elaboração e aplicação de normas contábeis e demonstrativos fiscais, no processo de aprimoramento constante, como a recém-editada padronização das fontes ou destinações de recursos a ser observada no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.⁷ Isso denota que o aprimoramento na legislação com o objetivo de assegurar novas dimensões ao orçamento público tem sido um processo contínuo.

3 REFORMA PROGRAMÁTICA

Aproximadamente dez anos depois da promulgação da CF/1988, novamente houve um conjunto de mudanças que permitiu avanços na modelagem dos PPAs, com grande impacto na compatibilidade entre os instrumentos de planejamento e orçamento.

O Decreto nº 2.829/1998 introduziu alterações na classificação funcional-programática instituída pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e trouxe uma nova definição para o conceito de programa, que passou a ser o elo entre o planejamento e o orçamento estatais. O programa passou a ter cunho mais gerencial e deixou o caráter meramente classificatório de despesa para ser um instrumento de organização das ações de governo (orçamentárias e não orçamentárias), voltado para a solução de problemas da sociedade ou para o aproveitamento de oportunidades.

5. Grupo Técnico de Padronização de Relatórios (GTREL).

6. Decreto nº 10.265, de 5 de março de 2020.

7. Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro de 2021.

O resultado dessas mudanças foi representado no PPA 2000-2003, denominado *Avança Brasil*, com a adoção do programa como unidade de planejamento e gestão. Os programas passaram a ter justificativas, em que se caracterizavam as situações-problema; os objetivos, apontando para um novo estágio da situação-problema a ser alcançado; os indicadores, que permitissem a avaliação do andamento do programa; bem como um conjunto de ações necessárias para o alcance do objetivo proposto.

Para assegurar uma efetiva implementação do plano, especialmente promovendo a integração dos agentes envolvidos nas realizações das ações de governo, foi instituída a figura dos “gerentes de programas”. A principal função desse gerente era assegurar a obtenção dos resultados para o programa sob sua responsabilidade, mediante o envolvimento de ministérios, entes federativos ou mesmo a iniciativa privada, removendo obstáculos administrativos e mobilizando os recursos e atores em busca de maior efetividade na implementação das políticas traçadas no plano.

Assim, os planos eram constituídos por um conjunto de programas e ações, e os orçamentos públicos eram detalhados a partir desse conjunto. Nesse condão, novamente tentou-se promover a implementação de um orçamento-programa “como um instrumento de planejamento, de direção e de controle da administração pública” (Silva, 1973, p. 39).

Nesse conjunto de mudanças, as ações orçamentárias passaram a ser classificadas considerando a produção pública, ou seja, com base nos resultados a serem produzidos pela intervenção estatal. Nesse sentido, o orçamento passou a ser constituído por ações do tipo projeto, atividade e operação especial. De antemão, a produção pública federal é detalhada nas ações do tipo projeto ou atividade, enquanto as operações especiais retratam as operações do estado que não mantêm correlação direta, no seu nível de governo, com a produção de bens e serviços.⁸

Houve um esforço para o aprimoramento do modelo, a fim de que as ações governamentais pudessem evidenciar a produção estatal, e de que o PPA e a LOA fossem instrumentos que efetivamente viabilizassem a produção de bens e serviços voltados à concretização das políticas públicas, de forma mais simples e transparente para a sociedade, alvo precípua da produção pública. Essa modelagem figurou nas leis dos PPAs do exercício de 2000 até 2011.

Entretanto, em 2011 foi implantado um novo modelo de PPA, que passaria a vigorar a partir do período 2012-2015, com composição estratégica diferenciada, estruturado nas categorias programas temáticos, objetivo estratégico e

8. Importante destacar que as ações orçamentárias devem ser classificadas considerando a atuação de cada nível de governo. Assim, no conjunto de ações federais, há típicas operações especiais de transferências de recursos aos entes subnacionais para que estes prestem os serviços diretamente à sociedade. Essas ações guardam a mesma importância orçamentária que as ações do tipo projeto ou atividade.

iniciativa, com essa última categoria buscando explicitar as entregas e prioridades de governo.

Diferentemente do modelo que vigorou de 2000 a 2011, que reproduzia todas as ações orçamentárias no PPA, no novo modelo de 2012-2015, as ações – projetos, atividades e operações especiais – passaram a constituir categoria somente do orçamento. Após o encaminhamento do novo Projeto de Lei do PPA ao Congresso Nacional, começou, exclusivamente no âmbito da SOF, a preparação para a revisão das ações orçamentárias para o Ploa 2013.

4 REVISÃO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PLOA 2013 – UMA MICRORREFORMA EM BUSCA DE APRIMORAMENTO METODOLÓGICO, MELHORIA NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FLEXIBILIDADE E TRANSPARÊNCIA

Em setembro de 2011, após o PPA 2012-2015 ter sido encaminhado ao Congresso Nacional, a SOF⁹ recebeu um urgente desafio da alta administração do Ministério do Planejamento – diante do novo PPA, que evolução a secretaria proporia ao modelo orçamentário vigente e em quanto tempo seria implantada? A resposta a essa última pergunta foi: onze meses. Iniciava-se, assim, a contagem regressiva até a entrega do Ploa 2013, que deveria ser elaborado à luz das mudanças a serem propostas. No entanto, faltava *apenas* responder sobre as mudanças.

A dimensão estratégica da missão coube à Secretaria Adjunta de Gestão Orçamentária¹⁰ da SOF; a dimensão tática, de supervisão, à sua Coordenação-Geral de Normas (CGNOR);¹¹ e a dimensão técnico-operacional, de análise, prova de conceito e implementação, à respectiva Coordenação de Normas Técnicas (Conot).¹² À época, esse ramo da estrutura da secretaria, em estreita comunicação com assessoria técnica¹³ do gabinete, atuava como o extinto departamento de desenvolvimento orçamentário, unidade que protagonizou as reformas orçamentárias anteriores.

O início do trabalho teve como referência uma lista de dezoito tópicos que constantemente requisitavam atenção, ora por motivo de dúvidas ou divergências conceituais, ora por sinalizar a necessidade de revisão ou atualização, especialmente para o exercício de 2013, considerando a nova estrutura e o modelo de gestão do PPA que se encontrava em apreciação no Congresso. São eles:

- informação de regionalização nas ações;

9. Titular: Célia Corrêa.

10. Titular: Bruno Cesar Grossi de Souza.

11. Titular: Lucia Helena Cavalcante Valverde.

12. Equipe técnica: Haroldo Cesar Sant'Ana Areal (coordenador); Sérgio Augusto Batalhone (coordenador substituto); Adriana Rodrigues dos Santos (analista de planejamento e orçamento); Andréia Rodrigues dos Santos (analista de planejamento e orçamento); Elaine de Melo Xavier (analista de planejamento e orçamento), com o suporte metodológico do professor Fabiano Garcia Core.

13. Titular: José Roberto de Faria.

- projetividades (ações que possuem características tanto de projetos como de atividades);
- coexistência de localização de gastos sob o título nacional com outras ações mais detalhadas;
- localizadores de gasto em créditos extraordinários;
- produtos em operações especiais;
- ações de aquisição de insumos;
- tamanho ótimo da ação orçamentária;
- definição de produto da ação orçamentária;
- categorias de programação específicas e compulsórias, conforme a destinação;
- especificação do título da ação;
- localizadores de gastos padronizados;
- ações distintas com mesma finalidade;
- ações de capacitação;
- ações de apoio e de fomento;
- regionalização de ações padronizadas da União;
- ações de estudos;
- atividades de transferência de recursos; e
- ações para sistemas tecnológicos e sistemas institucionais.

Após terem sido compilados pela Conot, os itens foram apresentados à direção da SOF, que atribuiu alta prioridade aos doze primeiros, determinando que fossem objeto de estudo e proposições de melhoria – em meados de novembro de 2011.

A Conot coletou dados históricos, fez análises, propôs alternativas de melhoria, consolidando os doze pontos priorizados em sete frentes de trabalho, que serão listadas adiante. A CGNOR coordenou, em seguida, diversas reuniões de discussão e homologação das propostas com a direção da SOF. Uma vez escolhidos os caminhos a seguir, passou-se a uma nova etapa técnica para especificar os aprimoramentos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), de maneira a apoiar o novo processo – não sem antes interagir com a equipe da STN e do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), no sentido de confirmar a viabilidade técnica das mudanças propostas e repercuti-las no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), abrangendo o ciclo elaboração-execução do orçamento.

Naquele momento, a Coordenação-Geral de Tecnologia e da Informação (CGTEC)¹⁴ da SOF, em especial a Coordenação de Desenvolvimento de Sistemas (Codin),¹⁵ teve um papel crucial na viabilização das melhorias.

Cumpre explicar que as etapas relatadas foram registradas apenas em documentos internos das coordenações envolvidas, tendo sido materializadas para os órgãos e unidades do Siop quando da publicação do *Manual Técnico de Orçamento* (MTO) de 2013. A maioria dos novos procedimentos permanece até hoje no manual. Essa “manualização” do processo foi, portanto, a fase final da implantação da microrreforma.

Apesar de não ter sido necessária a edição de nenhum normativo específico, a revisão da programação orçamentária para a formulação do Ploa 2013 pode ser caracterizada como uma microrreforma orçamentária na busca de aderência aos conceitos basilares da Portaria nº 42/1999 e de melhoria de gestão e transparência. Seus fundamentos e orientações para as unidades e os órgãos setoriais federais foram apresentados fundamentalmente no MTO 2013, um dos principais instrumentos técnicos editados anualmente para orientar a elaboração da proposta orçamentária de cada exercício (Brasil, 2013).

Levando em consideração que as ações orçamentárias passaram a ser categoria de programação exclusiva do orçamento, a SOF constatou que seria necessária uma revisão ampla e profunda no sentido de o orçamento evidenciar, de forma mais clara, a produção pública e configurar-se realmente como um orçamento-programa, cuja concepção se relaciona diretamente à ideia de que a integração entre planejamento e orçamento deve levar em conta os objetivos que o governo pretende alcançar, durante um período determinado de tempo. O Decreto-Lei nº 200/1967 diz o seguinte.

Art. 16. Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Parágrafo único. Na elaboração do orçamento-programa serão considerados, além dos recursos consignados no orçamento da União, os recursos extraorçamentários vinculados à execução do programa do governo.

Art. 17. Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.

14. Titular: Carlos Eduardo Lacerda Veiga.

15. Titular: Robson Azevedo Rung.

Art. 18. Toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso (Brasil, 1967).

Nesse sentido, a revisão das ações governamentais embasou-se nas seguintes premissas.

- 1) Necessidade de ajustar as ações orçamentárias criadas ao longo dos anos aos conceitos introduzidos a partir da reforma orçamentária de 2000, com o propósito de convergência entre o modelo e a prática.
- 2) Necessidade de fazer com que os produtos e serviços objeto de cada ação orçamentária tivessem características finalísticas, ou seja, apresentar o que o Estado efetivamente entrega à sociedade em contraprestação à sua arrecadação; como consequência, as ações que representassem meios ou produtos intermediários seriam, preferencialmente, incorporadas àquelas que geram produtos e serviços finais.¹⁶
- 3) Assegurar que, independentemente de as ações orçamentárias não constarem do PPA 2012-2015, haveria a integração necessária para que os produtos orçamentários pudessem contribuir para os objetivos dos programas temáticos do PPA.

Com base nesse tripé, pode-se dizer que a estratégia para a revisão da programação para a LOA de 2013 busca responder às questões descritas a seguir.

- 1) Integração plano-orçamento: o que se deve observar para garantir que o orçamento contribua para os objetivos do plano?
- 2) Escopo das ações orçamentárias: qual deve ser a forma e a abrangência das ações orçamentárias? Existe um molde ideal?
- 3) Projetividades: como tratar expansões sem término previsto? E as manutenções temporárias? É possível misturar expansão e manutenção numa mesma ação orçamentária?
- 4) Ações de aquisição de insumos: como tratar ações que não representam entregas finais à sociedade, mas exigem um acompanhamento mais minucioso, devido à sua criticidade em determinado segmento de atuação governamental?

16. No momento de captação da proposta para 2012, havia 4.457 ações distintas, considerando apenas as esferas fiscal e de seguridade social, contando as diversas ocorrências de ações padronizadas (mesmo código). Considerando as repetições – por exemplo, a mesma ação, em unidades orçamentárias diferentes –, esse número alcançaria a marca de 9.228 ações.

- 5) Operações especiais: como fica o aspecto de neutralidade desse tipo de ação? Órgãos nos quais predominam as transferências terão sua programação predominantemente composta por operações especiais?
- 6) Alteração de atributos-chave das ações: qual a flexibilidade e quais as limitações que se deve ter para fazer ajustes no escopo de uma ação orçamentária ao longo de um exercício, de maneira a maximizar sua execução, respeitando a legalidade dos atos?
- 7) Regionalização do gasto: quais os critérios a observar para regionalizar o gasto de uma ação? E se não for possível fazê-lo previamente no Ploa? Subtítulos terão outras finalidades que não localizar a despesa prevista para uma ação orçamentária?

As respostas visavam assegurar que a programação orçamentária fosse: i) orientada para resultados (expressar de forma clara os bens e serviços públicos colocados à disposição da sociedade); ii) simples (fácil para o cidadão comum entender); iii) transparente (permitir à sociedade acompanhar e cobrar os resultados propostos); iv) exequível (mais fácil para o gestor executar); v) sucinta (ações precisas, em menor número); e vi) aderente (ações corretamente classificadas).

4.1 Integração plano-orçamento

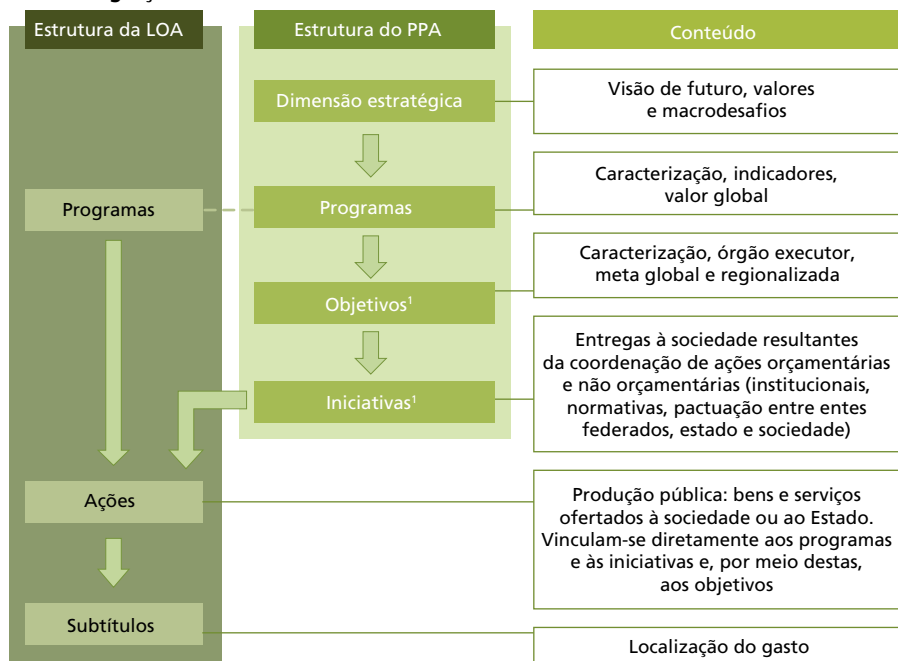
Do PPA 2000-2003 ao PPA 2008-2011, o vínculo entre plano e orçamento ocorria, em teoria, em nível do programa. Na prática, porém, esse vínculo permanecia em nível do *programa de trabalho*,¹⁷ uma vez que as categorias presentes nos dois instrumentos eram as mesmas. O que variava era a periodicidade, pois o PPA trazia a projeção de despesas para quatro exercícios, detalhada até a categoria econômica, e o Ploa, a previsão anual detalhada com todos os classificadores da despesa.¹⁸

Com o novo modelo do PPA 2012-2015, a integração entre plano e orçamento sofreu uma alteração importante, demonstrada na figura 1.

17. Programa de trabalho = esfera + unidade orçamentária + função + subfunção + programa + ação + subtítulo.

18. Classificação da despesa no Ploa = natureza da despesa (categoria econômica + grupo de natureza da despesa + modalidade de aplicação + elemento de despesa + subelemento de despesa) + identificador de uso + fonte de recursos (grupo de fonte + fonte) + identificador de doação e operação de crédito + identificador de resultado primário.

FIGURA 1
Integração do PPA 2012-2015 com a LOA 2013



Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Somente em programas temáticos.

Ações e subtítulos, que eram categorias compartilhadas entre PPA e LOA, passaram a integrar exclusivamente a LOA. Os programas, subdivididos em programas temáticos e programas de gestão, constituíram-se na única categoria presente nas duas peças orçamentárias. Todavia, na LOA, havia alguns programas que não constavam do PPA – os programas compostos exclusivamente por operações especiais.

Do ponto de vista legal, o programa ainda era o elo entre os dois instrumentos. Todavia, dada a amplitude dos programas temáticos,¹⁹ para se preservar efetivamente um orçamento por resultado, havia a necessidade de se estabelecer um novo vínculo programático. Nesse sentido, após análise do novo modelo, concluiu-se que os objetivos, de fato, passaram a ser o referencial para a verificação da aderência da ação ao programa, visto que neles estavam as informações que melhor auxiliavam na análise relativa à contribuição da ação orçamentária ao programa de governo.

19. Em alguns casos, o programa temático correspondia a uma função ou subfunção orçamentária, exemplo programas: 2033 (energia elétrica); 2030 (educação básica); 2031 (educação profissional e tecnológica); 2032 (educação superior – graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão).

Definido o elo programático, tornou-se possível analisar-se o escopo das ações orçamentárias, identificando se estariam contribuindo para os objetivos dos programas, sendo esse o elo programático entre o PPA e a LOA. Respondendo ao primeiro quesito, partiu-se para o desafio de definir o escopo das ações orçamentárias.

4.2 Escopo das ações orçamentárias

Independentemente do modelo de gestão adotado, o escopo das ações orçamentárias, ou seja, o que está compreendido em cada uma delas, é sempre um desafio para o planejador. Embora não exista uma modelagem ideal, é possível definir parâmetros que delimitem seu escopo, de maneira que se constitua numa unidade efetivamente gerenciável de recursos públicos.

Como citado anteriormente, a revisão da programação orçamentária que iria compor o Ploa 2013 teve como premissa a gestão orçamentária voltada para a produção pública. A ideia central era que o orçamento fosse fundamentalmente composto por ações que gerassem produtos e serviços destinados à sociedade e facilmente percebidos por ela ou pelo próprio Estado. Como sociedade entende-se não apenas o conjunto de indivíduos-cidadãos, mas também os diversos setores, segmentos, agrupamentos, entre outros, aos quais se destina a produção pública. Setor industrial, classe artística, professores e alunos, jovens, população ribeirinha, micro e pequenas empresas – todos são exemplos de sociedade.

Assim, as ações orçamentárias que gerassem produtos ou serviços intermediários, utilizados como insumos na geração da produção final, seriam aglutinadas ou incorporadas às ações finalísticas, deixando de figurar na peça orçamentária (plano *legal*). Todavia, considerando que o orçamento é uma peça que retrata decisões político-administrativas, em que setores, segmentos e agentes anseiam ver que determinados recursos estão segregados para atender às suas demandas, havia um enorme desafio em poder alterar – incluir, excluir, fundir ou segregar – as ações existentes.²⁰

Nesse contexto foi criado um instrumento gerencial, denominado de plano orçamentário (PO), que permitiria o acompanhamento da produção intermediária, mitigando a perda de informações e transparência em relação às informações orçamentárias existentes até 2012, atendendo à necessidade de os gestores continuarem a acompanhar suas programações desde a formulação até a execução.

Se, por um lado, o PO permitiria esse acompanhamento, sendo um passo relevante no conjunto de alterações propostas para a revisão de 2013, por outro, a fim de assegurar maior efetividade das mudanças, tornara-se premente conhecer

20. A carta aberta pela democratização e transparência do orçamento público retrata preocupação comum de várias organizações não governamentais (ONGs) com possíveis alterações orçamentárias.

bem a produção pública e entender como ela se expressava na programação orçamentária. Nesse sentido, a correta verificação dos atributos das ações orçamentárias, como título, descrição, produto e sua especificação, forma e detalhamento da implementação, passou a assumir papel preponderante. Nesse contexto, tornou-se imperativo perceber a cadeia produtiva gerada com o recurso público e distinguir claramente seu último elo, ou seja, aquele que gera o produto ou serviço que a sociedade ou o Estado facilmente percebe.

Concluiu-se, então, que havia:

- ações que já refletiam perfeitamente a produção pública, as quais permaneceriam como estavam;
- ações que contribuía para outras já existentes e, portanto, deveriam ser absorvidas pela ação com produto final; e
- a necessidade de criação de novas ações, para contemplar o produto final da cadeia produtiva, formada por ações geradoras de produtos intermediários (Brasil, 2013).

No entanto, para não se perderem, as informações constantes das ações que deixariam de existir no plano legal permaneceriam vinculadas ao cadastro das ações que seriam absorvidas, seja pela fusão, seja pela criação de nova ação em relação à programação inicial. Essa vinculação seria apenas no âmbito gerencial, por meio dos POs.

Para tanto, o PO passou a ser uma identificação orçamentária de caráter gerencial não constante da LOA, vinculada à ação orçamentária e com a finalidade de permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado que o do subtítulo/localizador de gasto.

Na prática, a utilização do PO possibilita que, mesmo com um orçamento primordialmente finalístico, os gestores possam acompanhar a execução físico-financeira num nível mais detalhado – o das ações-meio e seus produtos intermediários – que o constante na LOA. Nesse nível *gerencial*, o gestor tem maior autonomia na reorganização dos seus recursos, de maneira a maximizar a produção pública.

Para permitir esse acompanhamento, foram estabelecidos os seguintes atributos para o PO:

- código – identificação alfanumérica de quatro posições, criada automaticamente pelo Siop e modificável pelo usuário;
- título – texto que identifica o PO, de forma bastante resumida;
- caracterização – descrição detalhada do que será feito no âmbito do PO;

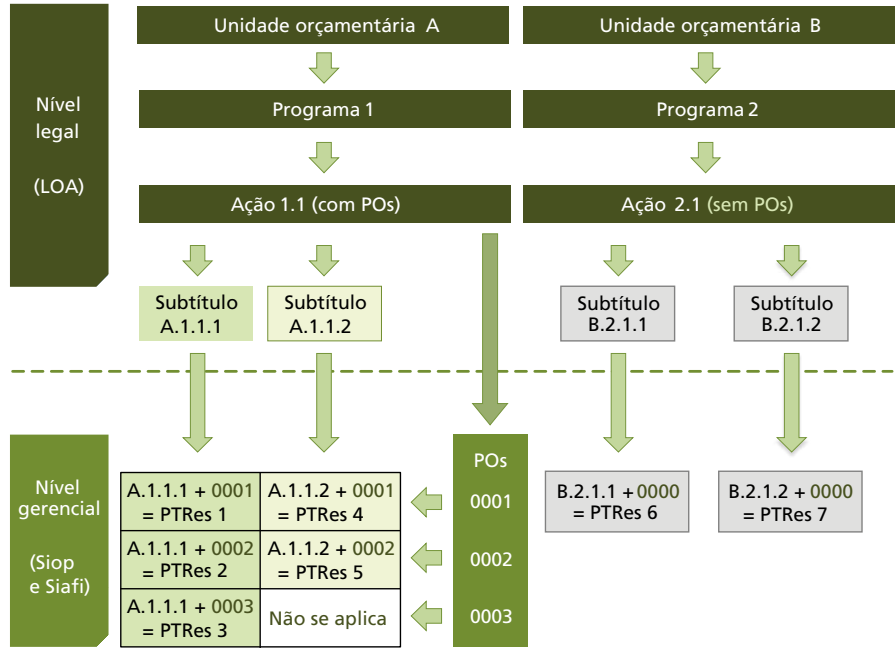
- produto intermediário – bem ou serviço gerado pelo PO;
- unidade de medida – padrão utilizado para mensurar o produto do PO;
- unidade responsável – unidade administrativa responsável pela execução do PO; e
- ações de origem – ações orçamentárias do exercício atual que são aglutinadas na ação do novo exercício, sob a forma do PO, sendo que é possível que um PO seja formado pela aglutinação de várias ações simultaneamente.

Assim, os POs passaram a ser vinculados a uma ação orçamentária, entendida como uma combinação de *esfera-unidade* com *orçamentária-função-subfunção-programa-ação*. Ou seja, variando qualquer um desses classificadores, o conjunto de POs também varia.

Em termos quantitativos, no entanto, os POs de uma ação são válidos quando associados aos seus subtítulos/localizadores de gasto. Ou seja, se uma ação possui POs vinculados, a captação da proposta orçamentária – física e financeira – ocorrerá no nível da associação subtítulo mais POs. A proposta de dotação para o subtítulo será, pois, a soma das propostas dos POs associados àquele subtítulo. A meta física do subtítulo será captada à parte, pois o produto do PO poderá ser diferente do produto da ação, impedindo o somatório. De fato, como a essência do PO está relacionada a ações-meio, o produto desses planos contribui para a formação ou geração do produto da ação.

A figura 2 mostra o vínculo entre ações, subtítulos e POs.

FIGURA 2
Integração do PO com o orçamento



Elaboração dos autores.
Obs.: PTRes – Programa de Trabalho Resumido.

O quadro 1 apresenta, em termos práticos, o seguinte.

QUADRO 1
Utilização do PO na reestruturação da programação orçamentária do Ploa 2013

Orçamento 2012			Proposta 2013		
Programa/ação	Produto	Unidade de medida	Programa/ação	Produto	Unidade de medida
2016: política para as mulheres – promoção da autonomia e enfrentamento à violência			2016: política para as mulheres – promoção da autonomia e enfrentamento à violência		
2C52: ampliação e consolidação da rede de serviços de atendimento às mulheres em situação de violência	Serviço apoiado	Unidade	Ampliação do atendimento às mulheres em situação de violência	Atendimento realizado	Unidade
9812: capacitação de profissionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres	Pessoa capacitada	Unidade			
8833: apoio a iniciativas de fortalecimento dos direitos das mulheres em situação de prisão	Iniciativa apoiada	Unidade			
8932: apoio a iniciativas de prevenção à violência contra as mulheres	Iniciativa apoiada	Unidade			
			POs		
			Ampliação e consolidação da rede de serviços de atendimento às mulheres em situação de violência Capacitação de profissionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres Promoção dos direitos humanos às mulheres em situação de vulnerabilidade Apoio a iniciativas de prevenção à violência contra as mulheres		

Elaboração dos autores.

Por fim, em que pese a revisão primar por representar fielmente a produção pública desde o primeiro ano de aplicação, o aperfeiçoamento do novo modelo foi de difícil alcance. No entanto, a revisão periódica das ações é um *processo* de aperfeiçoamento contínuo em um esforço de aproximação do orçamento brasileiro à gestão por resultados.

Em síntese, o PO foi concebido para permitir que a produção pública intermediária pudesse continuar sendo acompanhada de forma gerencial, mesmo após ser absorvida por ações finalísticas. Observa-se, porém, que esse instrumento transcendeu ao objeto de sua criação. Considerando sua existência apenas em nível gerencial e a possibilidade de ser alterado ao longo do exercício sem que isso requeira autorização legislativa, o PO se mostrou ser um instrumento gerencial ainda mais abrangente, na medida em que permite que parte de uma ação ou de

ações orçamentárias diferentes pudesse ser identificada para determinada finalidade, dando maior grau de transparência e flexibilidade aos gestores e maximizando a execução orçamentária.

Em contrapartida, se a criação dos POs resolvia o problema dos produtos intermediários, ainda subsistiam algumas ações de difícil classificação, como as projetividades e as ações que identificavam insumos estratégicos, conforme veremos a seguir.

4.3 Projetividades

De acordo com a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão:

b) projeto [é] um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo; c) atividade [é] um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo (Brasil, 1999).

No entanto, observou-se que a questão temporal (operação contínua ou limitada no tempo), talvez por ser o quesito de mais fácil diferenciação, passou a ser preponderante para se identificar se uma ação se classificava como projeto ou atividade, ficando em segundo plano a característica produtiva da ação (manutenção ou expansão das ações de governo). Por isso, tornou-se usual os gestores, ao se depararem com ação de expansão com prazo indeterminado, classificarem-na como atividade, e ações de manutenção com horizonte temporal limitado serem classificadas como projeto. Informalmente, ações que padeciam desses vícios foram chamadas projetividades (projeto + atividade).

Assim, no bojo da revisão, buscou-se estabelecer um padrão metodológico que considerasse a característica produtiva como principal direcionador da tipificação da ação. Isto é: ações de expansão seriam classificadas como projetos, independentemente de não terem uma data prevista de término. Nesses casos, o responsável pela criação da ação deveria assumir o último ano do PPA corrente como substituto para o término previsto do projeto e como limitador do seu custo e meta física total.

O raciocínio inverso vale para atividades, que deveriam contemplar as ações destinadas à manutenção da produção pública, mesmo que isso ocorra apenas durante um período. Exemplo: em 2012, a ação de apoio ao fortalecimento da Política Nacional de Habitação, sob responsabilidade do Fundo Nacional de

Habitação de Interesse Social (FNHIS), era um projeto com término previsto para dezembro de 2015; em 2013, a ação teve seu tipo corrigido para atividade.

No entanto, convencionou-se que seriam classificadas como projetos as iniciativas inéditas de prazo determinado que constem de programações orçamentárias específicas em decorrência de importância social, política, econômica, cultural, ambiental etc. que lhes seja conferida, mesmo que à primeira vista não pareçam expandir a produção pública. Por exemplo, a Rio+20.

Retomando os conceitos de *atividades* e *projetos*, depreende-se que se trata de ações produtivas por excelência. É necessário reconhecer, no entanto, que existem dotações orçamentárias cuja finalidade não é a contraprestação direta na forma de produtos e serviços, conforme os casos que serão explicados a seguir.

4.4 Ações de aquisição de insumos estratégicos

Todavia, em que pese o esforço para que todo o orçamento fosse apropriado em ações finalísticas, ou seja, mantendo apenas aquelas que entregam produtos e serviços para a sociedade ou para o Estado, verificou-se que nem todas as despesas são facilmente apropriáveis aos produtos e serviços produzidos. Há um conjunto de despesas estatais de difícil apropriação em ações finalísticas.

Assim, consentiu-se em manter algumas ações de característica não finalística em ações de meios ou de recursos compartilhados, ou seja, ações que representam um *pool* de recursos que serão utilizados para implementação de outras ações governamentais pelos órgãos.

Escolheu-se a ação padronizada 2000 – administração da unidade – para receber essas despesas, por constar nos orçamentos anteriores e pela aderência de seu título e seus atributos às despesas que nela estão agrupadas.

A ação 2000 poderia ser vinculada a qualquer unidade orçamentária de qualquer órgão, mas essa ocorrência estava sempre vinculada a um programa do tipo gestão de políticas públicas, ou seja, a um programa que não fosse “temático”. A ação 2000 não teria produto, mas poderia ter POs associados, com ou sem produtos.

No longo prazo, entretanto, especialmente com o aprimoramento da metodologia e do sistema de custos na administração pública federal, pretende-se que esses recursos sejam paulatinamente incorporados ou apropriados nas ações finalísticas, até sua completa absorção e consequente eliminação, permitindo que a sociedade possa ter noção mais exata do custo dos bens e serviços prestados pelo Estado.

Novamente, no conjunto de ações objeto de revisão, verificou-se que algumas delas, apesar de não preencherem os requisitos de ações finalísticas, retratavam importantes aquisições de insumos, cuja interrupção no fornecimento poderia

comprometer a produção de bens e serviços ou a expansão do fornecimento destes à sociedade ou ao Estado, passando a ser denominados insumos estratégicos. Por exemplo, formação de estoques públicos com produtos da agricultura familiar – aquisição do governo federal da agricultura familiar (AGF-AF) –, pagamento de pessoal ativo da União e combustíveis e lubrificantes de aviação.

Por esse motivo, optou-se por permitir a manutenção dessas ações, até que se possa identificar em que produtos e serviços finais esses insumos são aplicados e gradativamente ir incorporando esse grupo de ações nas finalísticas. Para tanto, criou-se uma marcação no Siop, chamada insumo estratégico.

4.5 Operações especiais

Outro ponto controverso que precisava ser tratado é a delimitação das operações especiais. De acordo com a Portaria nº 42/1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, operações especiais são “despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços” (Brasil, 1999).

Desde a sua instituição, a classificação de determinada ação como operação especial sofreu resistência, pois normalmente há um equívoco dos órgãos do sistema em enxergar de forma segregada a operação orçamentária a ser realizada em cada esfera de governo. Assim, órgãos tipicamente transferidos, considerando a competência legal a eles atribuída, relutavam em classificar suas ações como operações especiais.²¹

A neutralidade da atividade produtiva deve ser verificada no âmbito do orçamento de cada ente federativo. Assim, na revisão do cadastro de ações, tornou-se premente analisar em que nível estava sendo gerado o produto, se na esfera federal, estadual ou municipal.

Por exemplo: quando o governo federal faz uma transferência constitucional a estados e municípios, esse recurso, que no orçamento federal é uma operação especial, pode ser usado pelo ente recebedor para gerar produção pública em seu âmbito, na forma de atividade(s) ou projeto(s). Assim, ainda que não haja produto no nível federal, o governo pode combinar com o ente subnacional uma medida de volume ou de carga de trabalho que sirva para dar transparência sobre o uso do recurso público transferido. A esse atributo deu-se o nome de *item de mensuração*, substituindo o termo produto da ação. Esse pequeno ajuste visa diferenciar a produção efetivamente ocorrida no âmbito do orçamento federal,

21. A neutralidade orçamentária é de extrema importância para que a sociedade possa acompanhar as entregas públicas. Por exemplo, se a União fomenta a construção pelos municípios de 100 mil moradias, no orçamento federal deverá aparecer a transferência; e no municipal, a construção das moradias, sob pena de haver a multiplicação de produtos. No caso em específico, na União haverá uma operação especial; e no município, um projeto. A neutralidade deveria estar classificada corretamente em todos os classificadores.

estadual ou municipal, e cuja execução física (ou entrega) é objeto de avaliação constante por parte dos órgãos de controle.

Ainda sobre operações especiais, vale lembrar que uma atividade ou projeto com execução descentralizada não pode ser confundida(o) e, com isso, ter seu tipo alterado para operação especial. Se a União tem uma atribuição legal que é exclusiva ou compartilhada com os entes subnacionais, e apenas descentraliza recursos orçamentários para que aquele ente execute a atividade ou o projeto em seu nome – ou seja, delega à produção –, essa ação continua sendo atividade ou projeto com forma de implementação descentralizada, e não uma operação especial.

4.6 Alteração de atributos-chave das ações

Até o final do exercício 2011 havia pelo menos duas interpretações no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF) quanto à possibilidade de atualização dos atributos descrição e finalidade das ações ao longo do exercício de execução orçamentária.

Ambas as interpretações estão relacionadas ao art. 17 da Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, que trata da aplicação do princípio da publicidade ao processo orçamentário. Nele está previsto o seguinte.

§ 1º Serão divulgados na internet:

I – pelo Poder Executivo:

(...)

i) até o 60º (sexagésimo) dia após a publicação da Lei Orçamentária de 2012, cadastro de ações contendo, no mínimo, o código, a descrição e a finalidade de cada uma das ações constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social;

(...)

§ 5º O cadastro de ações de que tratam a alínea “i” do inciso I do § 1º e o § 4º deste artigo será atualizado, quando necessário, desde que o código, a descrição e a finalidade da ação se mantenham de acordo com a Lei Orçamentária Anual (Brasil, 2011).

A primeira interpretação entendia que o § 5º permitiria ajustes somente nos atributos das ações que não o código, a descrição e a finalidade, pois a alteração de qualquer um destes últimos criaria uma incompatibilidade com a LOA devido ao cadastro ter sido publicado mediante o comando do § 1º, inciso I, alínea i.

A segunda interpretação, no entanto, entendia que qualquer atributo do cadastro da ação poderia ser atualizado, desde que essa alteração não divergisse das informações constantes na LOA, ou seja, estivesse em “conformidade” com os atributos (qualitativos) que acompanham cada ação constante nos volumes III, IV e V dessa lei.

Para dirimir quaisquer dúvidas, a Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, em seu art. 112, passou a tratar a publicidade e a atualização do cadastro de ações da seguinte forma.

§ 1º Serão divulgados na internet:

I – pelo Poder Executivo:

(...)

h) até o sexagésimo dia após a publicação da Lei Orçamentária de 2013, cadastro de ações contendo, no mínimo, o código, o título e a descrição de cada uma das ações constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, que poderão ser atualizados, quando necessário, *desde que as alterações não ampliem ou restrinjam a finalidade da ação, consubstanciada no seu título constante da referida lei* (Brasil, 2012, grifo nosso).

Essa determinação legal implica maior cuidado com o título da ação, pois ele assume importância capital em verificar se os ajustes de seus atributos provocam ou não sua descaracterização. Em outras palavras, o título não poderia conter sentença genérica que permitisse executar qualquer despesa. Também não poderia expressar apenas um nome fantasia, mas poderia trazê-lo entre parênteses ou ao final da sentença, separado por um travessão. Assim, a ação aprovada pelo Congresso Nacional não pode se transformar em outra pelo simples ajuste de atributos.

Outro problema identificado nos exercícios anteriores foi o preenchimento dos campos descrição e finalidade.

O objetivo desses campos era definir: i) a descrição (*o que* a ação faz ou o que é feito no âmbito da ação); e ii) a finalidade (*para que* a ação existe ou para que é feito tudo aquilo que está expresso na descrição da ação).

Ao se analisar o cadastro do Ploa 2012, ficou evidente que havia impropriedades no preenchimento desses campos. Ou seja, havia uma mescla nos campos finalidade e descrição, ou até cópia das mesmas informações nos dois campos, com variações de redação ou conteúdos trocados.

Para sanar essas desconformidades, decidiu-se o que se segue.

- 1) O atributo descrição absorveria o campo finalidade, passando a trazer as duas informações – o que a ação faz e para que o faz.
- 2) A descrição, assim como os demais atributos do cadastro da ação, poderia ser alterada a qualquer tempo ao longo do exercício de execução da ação, desde que seu conteúdo não descaracterize a ação, ou seja, mantenha-se coerente com o motivo de sua existência e, consequentemente, compatível com os demais atributos publicados nos volumes de detalhamento de dotações da LOA.

4.7 Regionalização do gasto

Outro aspecto significativo para a gestão por resultados é o planejamento da ação pública orientado ao território, principalmente num país de dimensões continentais como o Brasil. A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas, além de evidenciar a focalização e facilitar a aferição dos impactos da intervenção governamental.

No orçamento federal, a regionalização está expressa nos subtítulos ou localizadores de gasto das ações orçamentárias, que representam o menor nível legal da programação qualitativa da despesa.

As recomendações desenvolvidas no quadro 2 buscam tornar mais claros os critérios de regionalização.

QUADRO 2

Critérios para regionalização das ações no Ploa 2013

Tipo de ação	Regionalização recomendada
Projeto	Localização (de preferência, município) onde ocorrerá a construção, no caso de obra física, como obras de engenharia; nos demais casos, o local onde o projeto será desenvolvido
Atividade	Localização dos beneficiários/público-alvo da ação, o que for mais específico – normalmente são os beneficiários (observação: para 2013, beneficiários tornaram-se um novo atributo no cadastro das ações, justamente para dar mais clareza quanto à sua localização)
Operação especial	Localização do recebedor dos recursos previstos na transferência, compensação, contribuição etc., sempre que for possível identificá-lo

Elaboração dos autores.

A identificação dos subtítulos/localizadores é feita por um código numérico de quatro posições – que até 2012 seguia um padrão próprio e cujas faixas foram aprimoradas para 2013 e passaram a adotar localizadores padronizados para estados e municípios e recortes geográficos.

Com a codificação prévia de municípios e de recortes geográficos, pretendeu-se dotar de maior consistência as consultas de informações orçamentárias em base territorial. Em outros termos: até 2012, um município como Belo Horizonte poderia receber o código de localizador 0101 numa ação orçamentária e 0127 em outra, sem que houvesse uma unicidade para pesquisa; com a padronização, Belo Horizonte figurará sempre com o código 2408, facilitando as consultas, com um enorme ganho na transparência das informações orçamentárias.

Exceções à padronização poderiam ocorrer, mas mesmo a elas foi dado um tratamento informacional, com a criação de um código em uma faixa não padronizada, ou seja, entre 6.500 e 9.999. Adicionalmente, o Siop grava o código do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para macrorregiões, estados e municípios em todos os registros que fizerem menção a esses recortes, tenham sido eles criados na fase de elaboração da proposta do Executivo ou durante os ajustes do Legislativo.

Também foi criado novo campo no cadastro de ações intitulado complemento. Esse campo foi criado especialmente para que localizações específicas (por exemplo, inframunicipais) sejam identificadas sem prejuízo da codificação padronizada – casos frequentes até 2012.

Por fim, é notório que algumas ações orçamentárias têm uma singular dificuldade em serem planejadas sob a perspectiva territorial antes do início de sua execução, principalmente considerando-se sua estratégia de implementação. Trata-se de ações que dependem da adesão prévia de entes subnacionais a editais ou processos seletivos que, para serem organizados, já se utilizam de dotação da própria ação. Essa forma de implementação faz com que qualquer previsão de recursos circumscreta a um espaço geográfico mais focalizado se revele imprecisa e irrealista.

Para identificar esses casos, foi criado mais um atributo no cadastro de ações: regionalizar na execução? Assinalando-o, será adotada uma regionalização mais genérica – por exemplo, nacional – durante a fase de elaboração da proposta orçamentária, a qual será corretamente identificada durante a execução – por exemplo, na região X ou no estado Y –, na medida em que o órgão responsável estiver registrando o andamento físico da ação no módulo de acompanhamento do Siop.

5 CONCLUSÃO

O processo orçamentário brasileiro, principalmente a partir da CF/1988, tem sido objeto de micro e macrorreformas, em uma contínua busca por tornar as peças orçamentárias mais integradas, focalizadas em resultado e transparentes.

Traço marcante do orçamento brasileiro é o excessivo detalhamento, que, por um lado, assegura uma enorme gama de informações previamente explicitadas nas peças orçamentárias e, por outro, resulta em enorme rigidez na execução da programação.

Na revisão de 2013, tornou-se premente promover o aprimoramento do modelo vigente, movimentando-o na direção de um orçamento mais gerencial e transparente, que demonstrasse de fato os bens e serviços prestados à sociedade brasileira.

A criação dos POs de caráter gerencial, a especificação dos tipos de operações especiais, da possibilidade de se permanecer com ações marcadas como

de insumos estratégicos, a padronização de localizadores municipais e recortes geográficos comumente aceitos, a possibilidade de regionalização de determinada despesa na fase de sua execução, enfim, todos os ajustes propostos pelo Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária para 2013 tiveram um alvo bem definido: a aproximação gradativa da peça orçamentária brasileira a um orçamento por resultados.

Como esse instrumento, pleitos antigos de acompanhamento de temas específicos e transversais, como agenda da primeira infância, igualdade de gênero, entre outros, podem ser monitorados pelos diversos atores, bastando que os órgãos e as unidades orçamentárias explicitem essas agendas em POs específicos.

Cabe destacar que, até 2012, a identificação e o acompanhamento dos projetos prioritários acompanhados de perto pela Presidência da República eram feitos por meio dos planos internos lançados no Siafi, que ocorriam apenas no momento da execução orçamentária. O advento dos POs, além de liberar os planos internos para seus fins originais de gestão, ampliou o acompanhamento das prioridades para todo o ciclo de vida das ações de governo: do planejamento (orçamentário) ao término da execução.

Olhando para o exercício de 2020, quando foi decretado o estado de calamidade pública em função da pandemia da covid-19, percebe-se que a utilização de ação padronizada atrelada a POs específicos permitiu o monitoramento de todas as despesas destinadas ao enfrentamento da doença, nos termos do Decreto nº 10.360/2020 e da Instrução Normativa SOF/Ministério da Economia nº 41, de 29 de maio de 2020. Essas medidas detalham como seriam identificadas as referidas dotações no Siop, bem como a disponibilização de dados para consulta pública no Painel do Orçamento Federal, sistemática essa ainda utilizada no exercício de 2021, o que demonstra que os POs alcançaram um propósito além do originalmente previsto na revisão de 2013, revelando que as mudanças metodológicas sofrem aprimoramento contínuo, que podem derivar para o atendimento de outras necessidades intrínsecas ao processo.

Os avanços são, portanto, indiscutíveis. Entretanto, cumpre reconhecer o que se segue.

- 1) Comunicar bem quaisquer mudanças e saber lidar com as expectativas e reações das partes interessadas é essencial e faz parte do processo de aprimoramento em qualquer área, especialmente na orçamentária. Em seus primeiros meses, a microrreforma de 2012 provocou mais reações adversas e suspeitas, quanto ao seu real teor, que entendimento e consenso sobre os seus potenciais benefícios. Nesse sentido, foram

emblemáticas as legítimas interpelações de órgãos do Poder Legislativo²² e de alguns do Poder Executivo, bem como de organizações da sociedade civil acerca dos reais objetivos da mudança.²³

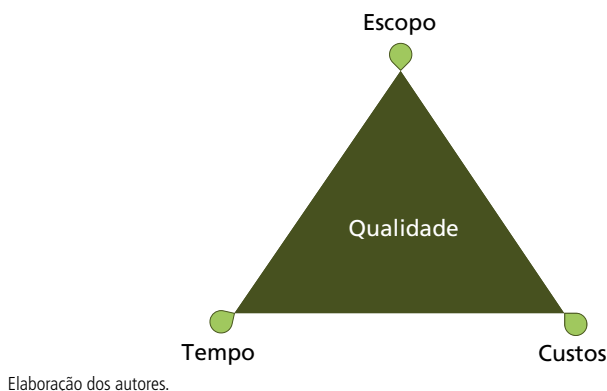
- 2) POs não são uma panaceia. Mesmo melhorando a capacidade de planejar, executar e avaliar políticas públicas de forma ao mesmo tempo mais detalhada e gerencial, na realidade sempre haverá despesas que atendem simultaneamente a mais de uma agenda, e tal sobreposição nem mesmo os POs são capazes de resolver isoladamente. Um exemplo: um gasto alocado a um PO de uma ação de saúde pode atender ao mesmo tempo a políticas afirmativas de igualdade racial e de gênero. Então, a que agenda alocar esse PO, sendo que sua universalidade atende a ambas?

Em outros termos, sempre haverá espaços para melhoria.

A necessidade de sucessivos aprimoramentos sugere que unir os vértices da flexibilidade, da transparência e dos resultados num triângulo perfeito não é tarefa trivial. Aqui, nos permitimos uma rápida digressão, traçando uma analogia com a tripla restrição do universo do gerenciamento de projetos (figura 3).

FIGURA 3

Equilíbrio orçamentário das funções de planejamento, gestão e controle



Se esticarmos ou relaxarmos qualquer um dos seus vértices, o equilíbrio da tríade – a qualidade do projeto – se modifica, podendo, no limite, se desfigurar substancialmente. Extrapolando para a estrutura orçamentária brasileira e as dimensões que ora discutimos, o fenômeno se repete, pois se carregarmos no atributo da flexibilidade, comprometemos os esforços de planejamento; se cuidarmos

22. Nota Técnica nº 13/2012 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://bitly.com/ZdfKWd>>.

23. Carta aberta pela democratização e transparência do orçamento público. Disponível em: <<https://bit.ly/3eDdhyt>>.

apenas da transparência, no sentido extremo do controle, sufocamos ainda mais a gestão; e se focarmos os resultados, a princípio, se cogitaria que esse é o foco e que não há problema em dispendar todos os esforços possíveis, mas essa resposta não é tão simples, uma vez que vivemos em uma economia imperfeita, com conjuntura de recursos finitos e progressivamente escassos.

O que se quer demonstrar é que: i) a qualidade da peça orçamentária é multidimensional; ii) a conjuntura sociocultural, política, econômica exerce pressão contínua sobre os vértices desse polígono; e iii) cabe ao órgão central do SPOF lançar mão das melhores técnicas para mantê-lo em harmonia, em equilíbrio. A microrreforma de 2012 foi um exemplo autêntico desses esforços, e se soma às demais reformas orçamentárias promovidas a partir da CF/1988.

REFERÊNCIAS

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, 27 mar. 1967.

_____. Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 10 jul. 1989.

_____. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 15 abr. 1999.

_____. Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 15 ago. 2011.

_____. Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 1, 17 ago. 2012.

_____. **Manual técnico de orçamento**: MTO 2013. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; SOF, 2013.

SILVA, J. A. da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 1, 5 maio 2000.

_____. Câmara dos Deputados. **Ações orçamentárias 2013**. Brasília: Coff; CD, 2012. (Nota Técnica, n. 13).

_____. Decreto nº 10.360, de 21 de maio de 2020. Dispõe sobre a forma de identificação das autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia e de seus efeitos sociais e econômicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 22 maio 2020.

_____. Instrução Normativa nº 41, de 29 de maio de 2020. Dispõe sobre orientações técnicas para a identificação das autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, e de seus efeitos sociais e econômicos, de que trata o Decreto nº 10.360, de 21 de maio de 2020. **Diário Oficial da União**, p. 28, 12 jul. 2020.

SPENDING REVIEW E MEDIUM-TERM EXPENDITURE FRAMEWORK – CAMINHOS PARA MAIOR ESTABILIDADE?

Paulo Roberto Simão Bijos¹

Diríamos que a discussão tinha sido proveitosa se o confronto de ideias tivesse levado os participantes a produzir argumentos novos e interessantes, ainda que estes fossem inconclusivos.

Karl Popper

1 INTRODUÇÃO

O processo orçamentário federal tem enfrentado desafios críticos. Convive com déficits persistentes, rigidez crescente e falta de orientação estratégica. O orçamento da União para 2021 foi sintomático nesse sentido, tendo sido aprovado com estimativas de déficits² primário (sem juros) e nominal (com juros) de 2,8% e 5,9% do produto interno bruto (PIB), respectivamente, com 90,2% das despesas primárias líquidas³ consumidas por despesas obrigatórias (Brasil, 2021a) e sem que houvesse a priorização de recursos para o combate à pandemia da covid-19.

Esse quadro pode ser explicado por uma série de hipóteses concorrentes e interligadas, entre elas o descontrole na ampliação de despesas obrigatórias e renúncias de receitas⁴ durante a produção legislativa. Tais fenômenos, por seu turno, podem ser interpretados como reflexos de causas ainda mais subjacentes, a exemplo de pressões particularistas⁵ na alocação de recursos e da cultura orçamentária incrementalista e assentada no curto prazo.

Regras fiscais – ou limitadores numéricos de receita, despesa, déficit e dívida – são uma tentativa de “resposta agregada” a essas questões. Cite-se como

1. Consultor de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados; mestre em estudos legislativos pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados; e doutorando em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB).

2. No âmbito do governo central (União menos estatais federais).

3. Excluem transferências constitucionais e legais, a exemplo dos fundos de participação dos estados e dos municípios.

4. A discussão sobre a governança de gastos tributários, por sinal, é bem desenvolvida neste livro tanto no capítulo 13, de autoria de Karen Silverwood-Cope e Marcelo Ling, como no capítulo 12, da lavra de Mauro Silva e Mônica Mora.

5. Animadoras de políticas públicas distributivistas, isto é, de benefícios concentrados a determinados grupos e de custos difusos para a sociedade.

exemplo a regra do “teto de gastos”, que desde 2017 tem buscado ancorar expectativas quanto à trajetória da despesa federal. Polêmico desde sua origem, porém, o teto mostrou-se bastante fragilizado durante a elaboração do orçamento da União para 2021, que ressuscitou a pecha de documento ficcional ao subestimar despesas obrigatórias para acomodar emendas parlamentares (Carranço, 2021).

Em face dessa realidade problematizada, mas sem qualquer pretensão de realizar uma análise exaustiva dos desafios orçamentários brasileiros (muito menos de identificar a “causa-raiz” dos problemas existentes), este texto propõe-se a analisar se boas práticas internacionais poderiam ser tomadas como subsídios⁶ úteis para o aperfeiçoamento do processo orçamentário doméstico. A oportunidade dessa indagação é reforçada pelo fato de que o Brasil se engajou em processo⁷ de acesso (Gomes *et al.*, 2020) à condição de país-membro da OCDE.⁸ Conforme analisado por Rita Santos no capítulo 4 desta obra, a referida organização atua intensivamente na sistematização de princípios de governança orçamentária, entre outros temas transversais e áreas de políticas públicas.

Em particular, este capítulo volta-se à análise de duas abordagens orçamentárias amplamente adotadas no âmbito da OCDE, *spending review* (revisão de gasto – RG) e *medium-term expenditure framework* (quadro de despesas de médio prazo – QDMP), reputadas como boas práticas também por outros organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). O foco direcionado a essas práticas justifica-se pelo potencial que apresentam de servir como macrosoluções para alguns dos problemas orçamentários nacionais, em especial no que toca à capacidade de priorização do gasto público sob contexto fiscal restritivo e à ampliação do horizonte temporal de gestão orçamentária.

A fim de ambientar a análise proposta, o texto inicia-se com uma incursão no debate sobre a aplicabilidade de práticas estrangeiras em diferentes realidades, valendo-se da crítica de Karl Popper ao chamado “mito do contexto”. Como parte dessa reflexão, discute-se de que forma as boas práticas orçamentárias são concebidas pela OCDE e com que tom a referida organização preconiza sua aplicação. De posse dessa ambientação, apresenta-se um diagnóstico da situação fiscal e orçamentária brasileira, a fim de demonstrar como o país caminhou, em sua história recente, para a necessidade de revisão do gasto público. Na sequência, são explorados os conceitos e objetivos da RG e do QDMP, com a identificação de

6. Adota-se, aqui, o método crítico preconizado por Ramos (1996), para quem a produção científica estrangeira deve ser tomada, em princípio, em caráter subsidiário para a compreensão da realidade nacional.

7. Esse processo, contudo, pode vir a ser comprometido ou atrasado em razão de eventos adversos. Cite-se como exemplo a decisão inédita do Grupo de Trabalho contra o Suborno Transnacional, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), de criar um subgrupo para monitorar a situação do combate à corrupção no Brasil diante de sinais de retrocesso (Sanches, 2021).

8. Em relação ao processo de acesso do Brasil à OCDE, recomenda-se também a leitura de Lima e Camino (2020), Schneider (2020) e Thorstensen e Gullo (2018).

benefícios correlacionáveis a problemas orçamentários nacionais. Em desfecho, o texto tece suas considerações finais sublinhando a relevância de inovações orçamentárias para o Brasil atual.

2 PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS ESTRANGEIRAS E O MITO DO CONTEXTO

É salutar, para não dizer necessário, que haja máxima cautela em relação à importação de figurinos orçamentários estrangeiros, na medida em que o êxito de determinada prática pode depender criticamente de seu respectivo contexto. Sem levar em consideração, por exemplo, as peculiaridades políticas e culturais de cada país, pode-se incorrer no equívoco do isomorfismo mimético,⁹ ou seja, na imitação acrítica de instituições alienígenas eventualmente incompatíveis com a paisagem assimiladora.

Isso não deve ser motivo, entretanto, para que se levantem barreiras cognitivas em relação a instituições orçamentárias não nativas, sob pena de o debate nacional tornar-se excessivamente autorreferido e refém do que Karl Popper designaria de mito do contexto, isto é, da ideia de que um diálogo proveitoso só seria possível se os participantes compartilhassem um contexto comum. Sem deixar de reconhecer o caráter dificultoso de discussões travadas por interlocutores pertencentes a contextos diversos,¹⁰ Popper advertia que o mito do contexto representa obstáculo a ser superado com vistas ao avanço do conhecimento, tal como consignado na seguinte passagem.

Em suma, os contextos, tal como as línguas, podem ser barreiras. Podem mesmo ser prisões. Mas um contexto conceptual estranho, como por exemplo uma língua estrangeira, não é uma barreira absoluta: podemos superá-la, tal como podemos sair do nosso próprio contexto, da nossa própria prisão. (...) Um avanço desse tipo para nós é uma descoberta. Levou, muitas vezes, ao progresso da ciência, e pode voltar a fazê-lo (Popper, 2009, p. 113).

Para os propósitos deste texto, o que mais se destaca da perspectiva popperiana é sua contribuição para o cultivo de uma atmosfera de abertura ao diálogo entre contextos dessemelhantes. É com essas lentes que se examinam as práticas orçamentárias preconizadas pela OCDE, identificadas por este capítulo como relevantes para a realidade brasileira.

9. A crítica ao mimetismo há muito é característica central de análises clássicas elaboradas por intérpretes do Brasil (Giannetti, 2016; Ramos, 1996).

10. Para apresentar um exemplo contundente nesse sentido, Popper (2009) resgata a história contada por Heródoto quanto ao confronto de culturas promovido pelo rei persa Dario I, relativamente a práticas fúnebres adotadas pelos gregos e pela tribo indiana dos calatinos: a prática destes era considerada absurda pela cultura grega, e vice-versa.

2.1 Boas práticas orçamentárias internacionais: o consenso entre diferentes

Como ponto de partida para o exame de boas práticas sistematizadas pela OCDE, convém ter em mente que a referida organização não se resume, sobretudo na atualidade, a um bloco de nações homogêneas, haja vista que congrega países tão diversos quanto Alemanha, Grécia, Reino Unido, México, Suécia, Turquia, entre outros. Ao encontro da perspectiva popperiana, essa pluralidade não tem impedido que os 38 países-membros da OCDE alcancem consensos apesar de suas diferenças, sem que isso resulte em padronizações rígidas do tipo *one size fits all*.¹¹

Na realidade, a produção de consensos no âmbito da OCDE pode ser encarada como resultado natural dos seus fóruns especializados,¹² como é o caso da rede de altos funcionários de orçamento (*senior budget officials* – SBOs). Foi com base em discussões promovidas por essa rede que a OCDE consubstanciou, em 2015, seu decálogo de princípios de governança orçamentária,¹³ examinados de forma pormenorizada por Rita Santos no capítulo 4, à luz da realidade brasileira. Conforme assinalado pela OCDE,

o objetivo desta recomendação é *reunir as lições de uma década ou mais* de trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho de Altos Funcionários do Orçamento (SBO) e suas redes associadas, juntamente com as contribuições e *insights* do Comitê de Governança Pública e de outras áreas da OCDE, bem como aquelas da comunidade orçamentária internacional em geral (OECD, 2015, p. 5, tradução e grifo nossos).

De modo coerente com sua constituição plural, a OCDE enfatiza que suas recomendações não devem descurar das realidades locais, tal como reconhecido nos seguintes excertos, extraídos tanto do documento citado como do referencial da OCDE sobre boas práticas de orçamentação por desempenho (*performance budgeting*), também ancoradas em princípios de governança orçamentária.

[Reconhecimento de que] *práticas nacionais de orçamentação variam amplamente entre os membros* sob diferentes práticas legais, constitucionais, institucionais e culturais, e que é apropriado para os países determinarem e gerenciarem seus modelos nacionais à luz dessas circunstâncias específicas de cada país (OECD, 2015, p. 9, tradução e grifo nossos).

Os exemplos de boas práticas devem ser interpretados como os melhores exemplos disponíveis, baseados no conhecimento da OCDE sobre práticas atuais, incluindo uma série de exemplos disponibilizados por países da OCDE. *Não necessariamente representam exemplos ideais*, visto que nenhum país possui um sistema ideal e

11. Em tradução literal, “um tamanho serve para todos”. A expressão simboliza soluções de “tamanho único”, aplicáveis a qualquer tipo de situação.

12. Como ponderação, registra-se que não foram examinados, neste capítulo, elementos de governança decisória que levem em consideração eventuais diferenças de poder entre países-membros ou interesses geopolíticos não identificados.

13. Definida como “processos, leis, estruturas e instituições em vigor para garantir que o sistema orçamentário atenda aos seus objetivos de maneira eficaz, sustentável e duradoura” (OECD, 2015, p. 9, tradução nossa).

que precisam ser entendidos em relação ao contexto específico sob o qual foram desenvolvidos (OECD, 2019b, p. 13, tradução e grifo nossos).

O que se nota, em resumo, é que os consensos alcançados pela OCDE não perdem de vista suas limitações em face das peculiaridades de cada contexto, razão pela qual a própria organização inclui ressalvas expressas nesse sentido em seus documentos de referência. Não há, portanto, qualquer motivo para que as boas práticas recomendadas pela OCDE sejam encaradas como soluções de prateleira, do tipo *prêt-à-porter*. Ao mesmo tempo, ao encontro da lógica popperiana, não devem ser prontamente afastadas como corpos estranhos inassimiláveis pelas idiossincrasias de cada nação.

O entendimento resultante que se obtém, em síntese, é o de que, no lugar de serem automaticamente aceitas ou rejeitadas, tais práticas merecem ser analisadas objetivamente a partir da realidade problematizada de cada país. É por esse prisma que o tópico seguinte passa à análise do panorama orçamentário brasileiro.

2.2 A necessidade de revisão de gastos no Brasil: despesa pública em três tempos

A temática da revisão do gasto público pode ser interpretada como emergência histórica do Brasil atual, que sucede dois estágios antecedentes: o da aceleração e o da contenção do gasto público federal. O estágio da aceleração, que perdurou de 1997 a 2016, representou elemento desencadeador do ciclo deficitário inaugurado em 2014. Já o estágio da contenção, iniciado em 2017, foi marcado pelo advento do Novo Regime Fiscal (NRF), que buscou limitar o crescimento real da despesa federal a fim de reverter déficits fiscais. O estágio da revisão, por sua vez, representa momento ainda em gestação, impulsionado tanto pelas limitações do NRF quanto pelo objetivo de manter as despesas públicas sob controle e em linha com novas prioridades alocativas. Os tópicos adiante explicam esses estágios em pormenores.

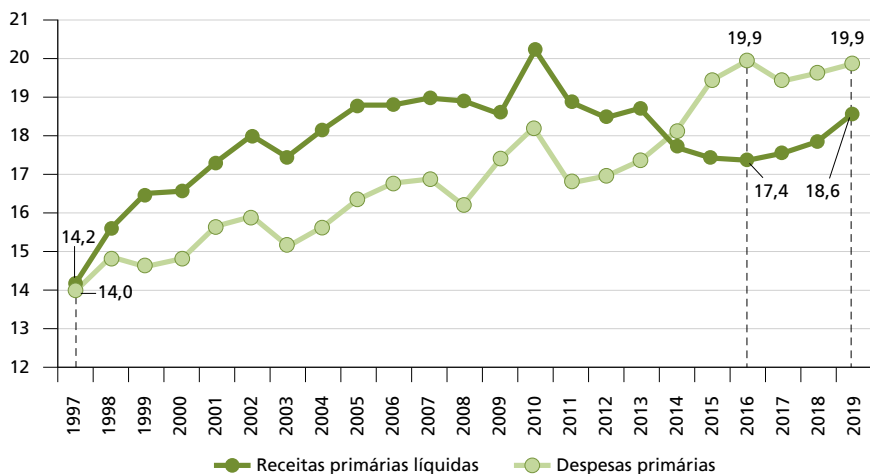
2.2.1 Primeiro estágio: aceleração do gasto público

De 1997 a 2016, a despesa primária do governo central (União menos estatais federais) apresentou crescimento real médio de 6% ao ano (Brasil, 2018b). Como a economia não progrediu à mesma velocidade, houve elevação sistemática da despesa como proporção do PIB até 2016, conforme indicado no gráfico 1, que contrasta receitas e despesas primárias de 1997 a 2019, ou seja, até antes do advento da pandemia da covid-19, que teve seus efeitos manifestos em 2020.

GRÁFICO 1

Receitas e despesas primárias do governo central (1997-2019)

(Em % do PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração do autor.

De 1997 a 2010, como se vê, a persistente elevação da despesa foi recorrentemente compensada por aumentos de receitas. Os superávits primários gerados até então, portanto, não eram obtidos à custa do controle do gasto público. O esgotamento desse modelo,¹⁴ porém, só se tornou mais evidente a partir de 2014, com a deflagração de um ciclo deficitário duradouro. Essa situação se agudiza até 2016, quando a despesa continua a elevar-se e a receita a reduzir-se, em ambos os casos, como proporção do PIB.

É nesse contexto que entra em cena o segundo estágio, o da contenção da despesa, discutido no tópico seguinte. Como parêntese, cabe esclarecer que o ano de 2020, no qual o governo central experimentou déficit primário recorde de 10,1% do PIB (com despesa primária líquida de 26,3% do PIB), não foi incluído no gráfico 1 por tratar-se de ano totalmente atípico, incomparável com os demais exercícios, haja vista as medidas emergenciais e excepcionais adotadas no combate à pandemia da covid-19.

2.2.2 Segundo estágio: contenção do gasto

O diagnóstico de que o crescimento acelerado da despesa havia sido a principal causa dos déficits fiscais da União (Brasil, 2018b) levou à concepção do NRF, instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016. A lógica básica

14. Em partes, isso pode estar associado à lógica subjacente à curva de Laffer, segundo a qual alíquotas tributárias podem ser incrementadas até certo ponto, a partir do qual tornam-se contraproducentes.

do NRF consiste em limitar o crescimento de despesas primárias federais à taxa de inflação por meio dos chamados tetos de gastos, em vigor desde 2017. Trata-se de uma regra de “crescimento real zero” da despesa, prevista para ser aplicável pelo período de ao menos dez anos (2017 a 2026), após o qual se abriria a possibilidade de substituição do fator de correção do teto, que é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), por outro critério proposto pelo presidente da República, uma vez a cada mandato.

Se, de um lado, a regra pode ser interpretada como excessivamente rígida, de outro, há de se considerar que o mencionado prazo de dez anos contribui para suavizar temporalmente o ajuste fiscal propugnado, da magnitude de 5 pontos percentuais (p.p.) do PIB,¹⁵ reconhecido como inexequível no curto prazo. Diluído em um decênio, o ajuste fiscal implícito ao NRF corresponderia a uma redução anual média de cerca de 0,5 p.p. do PIB na despesa primária da União. Buscou-se, desse modo, instituir uma estratégia gradualista de ajuste das contas públicas pelo lado da despesa (Brasil, 2018b).

Isso não significa, contudo, que o NRF não seja cercado de problemas.¹⁶ Um deles é a dificuldade de conciliá-lo com a dinâmica das despesas obrigatórias, a exemplo das despesas previdenciárias, que crescem em termos reais *vis-à-vis* o processo de envelhecimento da população. Sob essa ótica, o teto de gastos pode ser interpretado como pouco sustentável, a ponto de resumir-se à condição de “freio de arrumação” das contas públicas. O crescimento continuado das despesas obrigatórias, ademais, implica o esvaziamento do espaço discricionário do orçamento público, que já se encontra em níveis bastante reduzidos (Salto, Couri e Souza, 2021).

Essa elevada rigidez orçamentária tem consequências políticas relevantes, pois o processo orçamentário tende a perder importância como espaço decisório sobre os grandes números da despesa pública. Isso é tão verdade quanto mais os orçamentos anuais tornam-se reflexos de despesas legisladas, isto é, definidas em lei. Disso não decorre, todavia, que as despesas obrigatórias sejam intocáveis, pois para alterá-las basta reformar a Constituição Federal (resguardadas as cláusulas pétreas) ou modificar as leis que a sustentam.

Essa necessidade de redimensionamento das despesas obrigatórias – motivada por um ambiente fiscal altamente restritivo e pelo virtual esgotamento da margem orçamentária discricionária – tem desencadeado uma mudança de paradigma (ou “revolução silenciosa”) no modelo brasileiro de gestão orçamentária, tradicionalmente limitado ao controle de despesas discricionárias. É nesse contexto mais amplo que emerge o estágio da revisão do gasto.

15. O que estava em pauta, com efeito, era a meta de reverter déficits primários da ordem de 2,5% do PIB a ponto de gerar superávits de mesma proporção (Brasil, 2018b).

16. Conforme evidenciado no capítulo 11 deste livro por Márcio Gimene e André Modenesi.

2.2.3 Terceiro estágio: revisão do gasto

Argumentou-se no tópico anterior que o controle da despesa federal deixou de restringir-se a despesas discricionárias e passou a envolver a rediscussão das despesas obrigatórias. Evidência disso foi a reforma previdenciária promovida pela EC nº 103, de 2019, cujo impacto fiscal positivo, estimado para os dez primeiros anos de sua vigência, foi de: R\$ 800 bilhões, de acordo com o Executivo; e R\$ 630 bilhões, segundo a Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal (Brasil, 2019).

Essa reforma, contudo, apenas reduz o ritmo de expansão da despesa previdenciária, que continuará a crescer em termos reais nos próximos anos (Tenoury e Nery, 2021). Além disso, não será suficiente para equacionar o problema da dívida, sobretudo após sua substantiva e justificável elevação em 2020. Vale lembrar que a dívida bruta do governo geral (DBGG), situada em 75,8% do PIB em 2019, já era considerada elevada em comparação à média de países emergentes.¹⁷ Em 2020, a DBGG avançou para 89,6% do PIB.¹⁸ Em termos prospectivos, segundo a IFI, a DBGG tende a 85,5% do PIB em 2030 (cenário-base), podendo chegar a 107,6% do PIB no cenário pessimista (Brasil, 2021b).

Nesse contexto, uma vez que se aceite a premissa de que um ajuste fiscal duradouro não pode viabilizar-se unicamente à custa do aumento da receita¹⁹ (expediente este que, como visto, já revelou suas limitações), conclui-se que, para o médio e longo prazo, a inclusão sustentável de novas despesas no orçamento tenderá a requerer, como contrapartida, a abertura de espaço fiscal por meio da revisão de despesas existentes, sem prejuízo, é claro, da ampliação emergencial de despesas no curto prazo,²⁰ sobretudo em face da persistência da pandemia da covid-19. É justamente disso – gestão de espaço fiscal para acomodar gastos prioritários – que trata a prática conhecida em língua inglesa como *spending review*, examinada na seção 3.

3 SPENDING REVIEW

A RG consiste no escrutínio sistemático dos gastos existentes visando: i) à redução do tamanho do gasto público; ou ii) à criação de espaço fiscal para repriorizar despesas. À semelhança do que ocorreu em relação à criação das IFIs, a RG tornou-se popular no âmbito da OCDE quando diversos países buscavam a consolidação fiscal após a crise econômica irrompida em 2008. Trata-se, diga-se de passagem, de contexto

17. Para efeito de comparações internacionais, considerados os ajustes metodológicos pertinentes, a dívida pública bruta brasileira atingiu 87,7% do PIB em 2019 (critério FMI), enquanto a dívida bruta média de países emergentes foi de 54,7% no mesmo ano (IMF, 2020).

18. Em 2020, segundo critérios do FMI, a dívida pública bruta brasileira alcançou 98,9% do PIB, ao passo que o endividamento bruto médio de países emergentes foi de 64,4% (IMF, 2021).

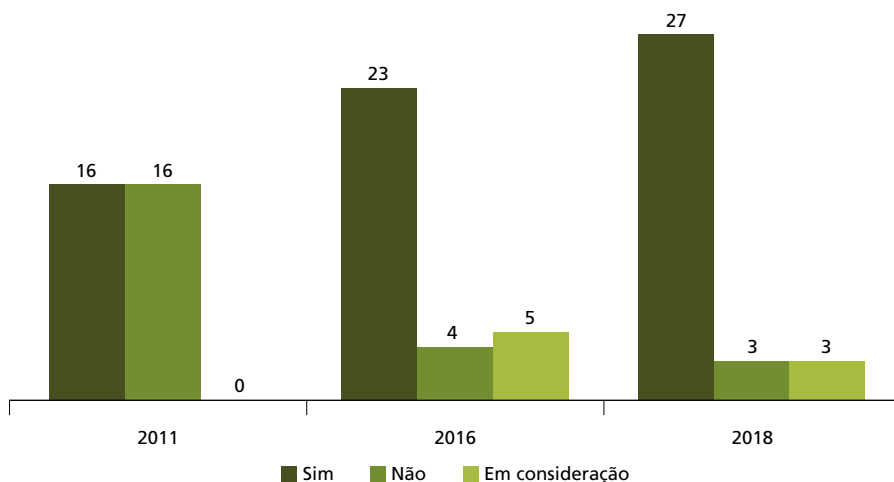
19. Isso não exclui, evidentemente, reformas pelo lado da receita que visem tornar o sistema tributário mais justo, simples ou eficiente.

20. Ou desaceleração da despesa em 2021 (diante de 2020), em oposição a uma queda abrupta no curto prazo.

semelhante ao que o Brasil viria a enfrentar durante a crise econômico-fiscal de 2015 a 2016, que também motivou a criação da IFI do Senado Federal.

A adesão à RG tem crescido de forma acelerada no âmbito da OCDE. De 2011 a 2018, o número de países-membros praticantes da RG aumentou de 16 para 27 (gráfico 2). Quanto aos seis países da OCDE (identificados no levantamento realizado em 2018) que ainda não haviam aderido à RG, três deles – Coreia do Sul, Islândia e Turquia – informaram que a adoção da prática já estava sob consideração. Os únicos três países que ainda não haviam incluído a RG em sua agenda, naquela ocasião, eram Bélgica, Chile e República Checa (OECD, 2019a).

GRÁFICO 2
Adoção da RG no âmbito da OCDE



Fonte: OECD (2019a, p. 112).
Elaboração do autor.

Em função dos seus objetivos, centrados no controle do gasto agregado, a RG é processo coordenado pelo centro de governo,²¹ geralmente representado, nesse caso, pelo Ministério das Finanças. Isso ajuda a explicar por que motivo a RG distingue-se do processo tradicional de avaliação de políticas públicas, de enfoque setorial e dissociado do objetivo de abertura de espaço fiscal. Esse traço distintivo, porém, não implica que as duas práticas não se comuniquem, nem que a avaliação seja assunto alheio ao interesse do centro de governo. Evidência disso

21. O centro de governo é o complexo de órgãos que assistem o chefe do Poder Executivo com vistas a dotar o governo de "coerência interna, direção estratégica e foco em resultados" (Brasil, 2016, p. 26).

foi a criação, em 2019, do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), ligado ao Ministério da Economia.²²

A RG, na realidade, tende a ser vetor de demanda para a avaliação de políticas públicas, que é a principal fonte de informação qualificada sobre o desempenho dos gastos sujeitos a revisão. Ressalte-se que os dois principais desafios identificados com a implementação da RG, no âmbito da OCDE, foram justamente a disponibilidade e a qualidade de informações de desempenho (OECD, 2019a).

Ao mesmo tempo, observa-se que a RG não se limita à avaliação de políticas públicas em sentido estrito. É o que se constata na sistematização formulada por Robinson (2014), para quem os objetos a serem revisados podem ser de três espécies: programas, processos ou órgãos. Também é variável o perfil de análise da RG, que, ainda segundo Robinson (2014), comporta dois tipos básicos não excludentes: revisões de eficiência e revisões estratégicas. As primeiras limitam-se a analisar se políticas públicas existentes poderiam ser mantidas a custos menores, enquanto as segundas questionam a própria razão de ser dos gastos em vigor. Para Schick (2014), as revisões estratégicas podem dar origem a indagações estruturantes quanto: aos propósitos de organizações e programas públicos; às razões que justificam a assunção de determinada função pelo Estado; à possibilidade de certas atividades serem privatizadas; e à existência de arranjos alternativos de financiamento de políticas públicas.

Quanto ao seu alcance, a RG pode abranger tanto despesas discricionárias como obrigatórias, além dos gastos tributários. Na pesquisa de 2012 realizada pela OCDE, por exemplo, onze dos quinze países até então praticantes já haviam incluído despesas obrigatórias em suas revisões. Um exemplo de RG bastante abrangente pode ser encontrado no Reino Unido, em particular na sua experiência com o Comprehensive Spending Review de 2010. Esse processo envolveu simultaneamente revisões de eficiência e de estratégia, cobrindo praticamente todos os tipos de gastos de governo, fossem eles discricionários, obrigatórios ou relativos a renúncias tributárias (Robinson, 2014).

De posse desses elementos, o quadro 1 sintetiza as características básicas da RG até então examinadas.

22. O CMAP é um colegiado consultivo do Poder Executivo, instituído pelo Decreto nº 9.834, de 2019, responsável pela avaliação de políticas públicas financiadas pela União.

QUADRO 1
Tipologias básicas da RG

Tipologias	Especificação
Quanto ao objetivo	Reduzir o nível de gasto agregado
	Repriorizar o gasto público
Quanto ao objeto	Programas
	Processos
	Órgãos
Quanto ao tipo	De eficiência
	Estratégicas
Quanto ao alcance	Seletivas
	Abrangentes

Fonte: Robinson (2014).
Elaboração do autor.

A definição sobre como essas características básicas devem ser colocadas em prática é feita pelo centro de governo durante o desenho da RG, que é o primeiro de quatro estágios básicos de sua operacionalização. O segundo consiste na especificação de parâmetros objetivos, a exemplo da definição de metas quantitativas de economia a serem alcançadas. O terceiro reside na identificação das possíveis medidas a serem adotadas, na forma de “leque de opções” a ser apresentado à instância política decisória. Por fim, o quarto estágio culmina na decisão final sobre quais medidas serão efetivamente implementadas (Robinson, 2014).

É nítida, portanto, a importância do centro de governo na coordenação do processo de RG, cujo modelo de governança pode envolver três abordagens de articulação com órgãos setoriais (aplicáveis, em especial, ao estágio de identificação de opções de economia de despesa):

- revisão ascendente, ou “de baixo para cima” (*bottom-up*), na qual os próprios órgãos executores formulam opções de economia de despesa;
- revisão conjunta, em que equipes mistas de revisão, formadas por participantes do órgão central e de órgãos setoriais, identificam as opções de economia; e
- revisão “de cima para baixo” (*top-down*), quando as opções de economia são apontadas preponderantemente pelo Ministério das Finanças (Robinson, 2014).

Outra questão relevante é o grau de institucionalização e articulação da RG com o processo orçamentário. Esse aspecto tende a traçar uma demarcação importante: a RG tanto pode limitar-se a instrumento *ad hoc*, acionável em momentos de crise fiscal, como pode tornar-se ferramenta habitual de priorização de

despesas públicas. Neste texto, compartilha-se a visão de autores como Robinson (2014) e Vandierendonck (2014), para os quais a RG deveria ser alçada à condição de prática permanente e integrada ao processo orçamentário. Afinal, tanto é preferível prevenir que remediar crises, como é republicaneamente desejável que o processo orçamentário – cuja essência reside justamente na alocação de recursos escassos – seja constantemente oxigenado, a cada ciclo, por discussões voltadas à criação de espaço fiscal em prol de prioridades emergentes.

A integração da RG ao processo orçamentário aproxima da abordagem da orçamentação por desempenho, que se ocupa do uso de informações de desempenho como subsídio ao processo alocativo. Na realidade, a proximidade entre essas práticas tornou-se tão evidente que, em acréscimo à avaliação de políticas públicas, a RG passou a ser reconhecida pela literatura especializada como uma das principais ferramentas (ou subcomponentes) da orçamentação por desempenho (Hawkesworth e Klepsvik, 2013; OECD, 2019b; Robinson, 2014; Robinson e Last, 2009; Shaw, 2016; Schick, 2014). De acordo com OECD (2019b, p. 47, tradução nossa), as revisões de despesas são usadas “em conjunto com o orçamento por desempenho para revisar a justificativa de gastos e identificar as economias orçamentárias que podem ser redirecionadas em prol de metas prioritárias”. Sob essa perspectiva, um dos valores agregados associados à RG, decorrente do seu foco no questionamento da chamada linha de base²³ (*baseline*), é a mitigação do viés incrementalista do processo orçamentário.

Com muita frequência, a preparação do orçamento se concentra desproporcionalmente na análise de novas propostas de gastos, com pouca revisão dos gastos existentes. Quando isso ocorre, é muito fácil que recursos escassos continuem a ser desperdiçados em programas existentes que são inerentemente inefetivos, de baixa prioridade ou que já perderam sua utilidade – ou em processos de negócios ineficientes. *O foco desproporcional em novos gastos é uma característica central do reconhecido problema do incrementalismo orçamentário*, que tem sido definido como “desatenção à base (orçamentária)” (Robinson, 2014, p. 6, tradução e grifo nossos).

A integração da prática de RG com o processo orçamentário parece ser uma tendência em curso no âmbito da OCDE, com destaque ao fato de que, dos 27 países-membros praticantes da RG, 17 declararam que já a adotam como exercício de periodicidade anual (OECD, 2019a). Nada obstante, deve-se ter em mente que a RG é inovação relativamente nova e heterogênea. Essa ponderação parece ter sido consubstanciada em bom tom no seguinte fragmento de recente publicação da OCDE.

O desenvolvimento de uma estrutura orçamentária bem elaborada e adequada às circunstâncias específicas do país, ao mesmo tempo consonante com boas práticas

23. Tendência de evolução das despesas com base na perpetuação de despesas preexistentes (“base orçamentária”).

internacionais, é aspecto-chave para a boa governança orçamentária. (...) Revisões do gasto foram recentemente implementadas (Áustria, Estônia, Hungria e Noruega), alteradas em escopo e abordagem (Canadá e Irlanda), vinculadas ao orçamento anual (Israel) ou apoiadas por uma autoridade independente (Espanha) (OECD, 2019a, p. 39, tradução nossa).

Tal passagem corrobora a ideia de que boas práticas internacionais não se confundem com soluções padronizadas. São a síntese de elementos comuns identificados a partir de construções locais variadas no tempo e no espaço. Conforme sintetizado por Schick (2003 *apud* OECD, 2019a, p. 19, tradução nossa), “em todo lugar, o orçamento é o mesmo e diferente”.

Também sobressai, no excerto supracitado, a menção ao fato de que a IFI da Espanha, a Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), dá suporte ao processo de RG no país. Na realidade, a citada IFI é apontada por OECD (2019a) como a única envolvida nesse tipo de atividade. Curiosamente, no entanto, a OCDE não faz referência ao substancioso trabalho desenvolvido pelo Congressional Budget Office (CBO), dos Estados Unidos,²⁴ que periodicamente produz relatórios com diversas opções para reduzir o déficit público, tal como se vê no seu relatório intitulado *Options for Reducing the Deficit: 2019 to 2028*, produzido em dezembro de 2018. A falta de menção a esse tipo de trabalho desenvolvido pelo CBO, diga-se de passagem, parece somar-se a uma lacuna da literatura quanto às limitações e potencialidades de atuação do Poder Legislativo no processo de RG.

Feitas essas ponderações, a subseção seguinte analisa as iniciativas que se podem identificar, no Brasil, quanto à utilização da RG no âmbito federal.

3.1 Spending review no Brasil

Embora o Brasil não disponha, ao menos no âmbito federal, de um processo institucionalizado de RG, é possível identificar, nos anos recentes, algumas iniciativas pontuais inclinadas à adoção dessa prática. Em 2017, por exemplo, o governo federal solicitou ao Banco Mundial a elaboração de um relatório de revisão de gastos a fim de “identificar alternativas para reduzir o déficit fiscal a um nível sustentável e, ao mesmo tempo, consolidar os ganhos sociais alcançados nas décadas anteriores” (Banco Mundial, 2017, p. 1). No mesmo ano, com vistas a tornar a RG uma prática institucionalizada no âmbito da União, foi protocolado o Projeto de Lei Complementar do Senado nº 428, de 2017 (em tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei Complementar nº 504, de 2018). Esse projeto prevê que o presidente da República deva apresentar anualmente ao Congresso Nacional um Plano de Revisão Periódica de Gastos, na forma de anexo

24. Na realidade, a pesquisa mais recente divulgada pela OCDE, relativa a 2018, menciona os dados dos Estados Unidos como “não disponíveis”, a exemplo do que se verifica na nota que acompanha a figura 7.2 (uso da RG por país) da citada pesquisa (OECD, 2019a, p. 113).

específico ao plano de governo a que se refere o art. 84, inciso XI, da Constituição Federal – instrumento ainda pouco valorizado no Brasil.²⁵ Na visão de Afonso e Ribeiro (2020, p. 22), tal sistemática “representaria uma verdadeira revolução na articulação entre as agendas legislativa e orçamentária, ainda muito pouco sensíveis à avaliação de desempenho das políticas públicas”.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União para 2019 também se aventurou na disciplina da matéria quando estatuiu, em seu art. 21, § 3º, que o Poder Executivo deveria encaminhar ao Congresso Nacional um plano de revisão de despesas e receitas para o período de 2019 a 2022. Essa previsão normativa, todavia, gerou efeito prático irrelevante, tendo se materializado em um documento lacônico, de sete páginas (Brasil, 2020), enviado ao parlamento apenas em fevereiro de 2020 e sem qualquer repercussão política conhecida. A LDO 2020, por sua vez, limitou-se a dispor, em seu art. 117, que o Executivo deveria encaminhar ao Congresso um plano de revisão de benefícios tributários com previsão de redução anual equivalente a 0,5% do PIB até 2022. Depois disso, a LDO para 2021 não veiculou qualquer previsão quanto a planos de revisão, seja em relação à despesa ou à receita. Na esteira dessas experiências, porém, a EC nº 109, de 15 de março de 2021, exigiu em seu art. 4º que o presidente da República deveria encaminhar ao Congresso, em até seis meses após sua promulgação, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, com a meta de que se limitem ao patamar máximo de 2% do PIB no prazo de até oito anos.

Essa última previsão surgiu no bojo da chamada PEC²⁶ Emergencial, que se somou a um conturbado processo de transição entre os orçamentos de 2020 e de 2021. Nesse contexto, sobressaiu o fato de o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) da União para 2021 ter sido enviado ao parlamento sem qualquer previsão de recursos para ações de combate à pandemia da covid-19, a exemplo de transferências de renda na forma de auxílio emergencial. Ao proceder dessa forma, o governo não foi capaz de comunicar, à época, qual era a estratégia para evitar a cessação abrupta desse tipo de gasto.

Ficou claro, naquele episódio, que o governo federal não dispunha de um documento preexistente, ao menos de domínio público, que listasse opções de corte que pudessem contribuir, por exemplo, para o financiamento de um novo programa de renda mínima a partir de 2021. Vale lembrar que, àquela altura, novos gastos com o auxílio emergencial eram vislumbrados como de menor escala provável em relação a 2020, com viés remanescente. Tornou-se evidente, também, que o governo não estava habituado a rediscutir o gasto público em termos

25. Cabe citar que, nos Estados Unidos, o instrumento congênera – o documento *State of the Union* – ostenta maior projeção política.

26. Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

estruturantes, a ponto de rever despesas obrigatórias. Como agravante, quando a área técnica do Ministério da Economia sugeriu que o abono salarial²⁷ fosse absorvido em um processo de consolidação de programas sociais,²⁸ a proposta foi publicamente rechaçada pelo chefe do Executivo (Lindner, 2020).

Pouco depois, para exacerbar ainda mais o impasse fiscal em discussão, surgiu a heterodoxa proposta governamental de reduzir despesas com precatórios, que são ordens de pagamento decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado. Com ampla repercussão negativa, e interpretada como “calote dos precatórios”, a ideia logo restou abandonada²⁹ pelo governo (Barbosa, 2020).

Em raras oportunidades, fatos concretos como esses mostraram-se tão eloquentes para elucidar uma discussão conceitual. No episódio em apreço, o vaivém de propostas malogradas demonstrou que o processo alocativo federal é acentuadamente carente de uma cultura de revisão de gastos e de instrumentos institucionalizados para subsidiá-la. Do contrário, ainda que sob visível descoordenação política, não teriam sido levadas a público formulações tão desafortunadas como a do calote dos precatórios. Sob raciocínio contrafactual, é plausível supor que tal proposta sequer integraria uma lista de opções de corte concebida a partir de um processo institucionalizado, e metodologicamente amparado, de revisão do gasto público. Nesse sentido, a RG pode ser interpretada como um estabilizador do processo decisório, ainda que possa ter o efeito de apenas mitigar, e não afastar, a ocorrência de decisões desacertadas.

Ao final, com muito atraso, o problema orçamentário associado à reedição do auxílio emergencial só recebeu uma primeira resposta concreta em março de 2021, com a aprovação da EC nº 109, que excluiu tais despesas do teto de gastos no montante de até R\$ 44 bilhões.³⁰

O caso em análise também revela que não havia, no Congresso, um *menu* de opções de corte assemelhado ao já citado *Options for Reducing the Deficit: 2019 to 2028*, produzido pelo CBO dos Estados Unidos. Assinale-se que, na ausência

27. Corresponde a uma espécie de 14º salário para trabalhadores formais de baixa renda.

28. Proposta em igual sentido foi apresentada por Botelho *et al.* (2020) por meio do Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP).

29. Surpreendentemente, no entanto, o governo voltou a postular a polêmica postergação do pagamento de precatórios por meio da PEC nº 23, de 10 de agosto de 2021, com vistas a contornar as limitações impostas pelo teto de gastos. Cabe observar que tal solução põe em risco a credibilidade fiscal da União, que é o ente da Federação responsável pela gestão macroeconômica do país.

30. Não se entra no mérito, neste capítulo, sobre a adequação desse valor relativamente às necessidades que se impunham, à época, para novos gastos com o auxílio emergencial. Registra-se, todavia, que, até o momento de conclusão deste texto (31 de julho de 2021), foram editadas duas medidas provisórias (MPs) para a abertura de créditos extraordinários em favor do auxílio emergencial em 2021: a MP nº 1.037, de 18 de março de 2021, no valor de R\$ 42,6 bilhões, e a MP nº 1.056, de 5 de julho de 2021, no valor de R\$ 20,3 bilhões.

desse instrumento,³¹ assim como na falta de uma cultura de avaliação³² do gasto público, o Legislativo brasileiro habituou-se a promover diversos cortes lineares em despesas discricionárias durante a tramitação do PLOA, sem qualquer justificação qualificada, visando à criação de fontes de recursos para o atendimento de emendas orçamentárias (Bijos, 2021). Não bastasse isso, durante a tramitação do PLOA 2021, foram realizados cortes até mesmo em despesas obrigatórias. Recorde-se que, em 25 de março de 2021 (último dia de tramitação legislativa do PLOA 2021 na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO), houve a redução de R\$ 26,5 bilhões em despesas obrigatórias (previdência, abono salarial e seguro-desemprego) como fonte adicional de recursos para emendas parlamentares (sobretudo emendas de relator-geral). Tais emendas, ademais, foram percebidas pela sociedade como desassociadas das reais necessidades impostas pela crise sanitária (Weterman, Pupo e Shalders, 2021). Nesse contexto, noticiou-se um clima de “festa das emendas” (Fernandes, Tomazelli e Weterman, 2021a) à sombra da “contabilidade criativa” (Fernandes, Tomazelli e Weterman, 2021b). Esse episódio revela a força dos chamados gastos paroquialistas (*pork-barrel spendings*) no processo legislativo orçamentário, a tal ponto de o interesse alocativo fragmentado ter se sobreposto até mesmo a gastos direcionados ao combate à pandemia da covid-19 em seu momento mais crítico no Brasil. Afinal, se de fato houvesse uma “sobra” de R\$ 26,5 bilhões no PLOA, por que não alocar esses recursos na forma de uma reserva de contingência em favor da crise sanitária, a fim de atender, por exemplo, a gastos com o auxílio emergencial para além dos R\$ 44 bilhões inicialmente previstos?

Para que se alcance esse novo perfil de alocação de recursos públicos, contudo, deve-se estimular a criação de um ambiente orçamentário mais favorável a debates alocativos estratégicos e fundamentos em cenários fiscais de médio prazo (CFMPs). Tal postura prospectiva vai ao encontro da prática de que trata a seção seguinte.

31. Pondere-se, porém, que, em 2018, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) da Câmara dos Deputados produziu o estudo designado *Projeções Orçamentárias: cenários para 2019-2023 no contexto de tetos de gastos* (Brasil, 2018a), com a indicação de medidas que poderiam resultar em economia potencial estimada de R\$ 497,2 bilhões no quinquênio 2019-2023. Ainda que esse estudo não pertencesse a uma rotina institucionalizada, nem voltasse a ser produzido nos anos seguintes, há de se ressaltar seu valor potencial para um debate que se tornaria urgente a partir de 2020.

32. Assinale-se que a EC nº 109, de 2021, pode estimular a cultura de avaliação do país, inclusive em conexão com a orçamentação pública, por ter inserido os seguintes comandos na Lei Magna: i) a determinação, no art. 37, § 16, de que os órgãos e entidades da administração pública avaliem políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto avaliado e dos resultados alcançados; e ii) a previsão, no art. 165, § 16, de que esses resultados sejam observados, no que couber, pelas leis orçamentárias (Brasil, 1988).

4 QDMP

À semelhança da RG, o QDMP é uma prática amplamente difundida no âmbito da OCDE, não sendo adotada apenas por Bélgica, México e Noruega (OECD, 2019a). Ele é definido como “abordagem estruturada para integrar a política fiscal e o orçamento em um horizonte plurianual” (OECD, 2019a, p. 53, tradução nossa). Não se trata, contudo, da extensão da vigência do orçamento para além de um ano. Sob a égide do QDMP, em regra, o orçamento permanece anual, mas o exercício alocativo dilata-se no tempo à luz de CFMPs solidamente construídos.

Com isso, busca-se incutir maior realismo fiscal ao processo orçamentário, o que também tende a beneficiar a qualidade do gasto público. Isso porque a deliberação antecipada sobre o uso do espaço fiscal futuro pode contribuir, por exemplo, para o aprimoramento do processo de definição de prioridades e para o aumento da previsibilidade de recursos disponíveis para projetos de duração plurianual.

Quando o governo se compromete com a disciplina fiscal, torna-se mais provável que as novas necessidades de gastos sejam atendidas por meio da *realocação de gastos* do que pelo fornecimento de financiamento adicional. Finalmente, tanto a disciplina fiscal quanto a eficiência do gasto criam *espaço fiscal* que pode suportar gastos produtivos em infraestrutura econômica e social, bem como em outras *áreas de alta prioridade* (World Bank, 2013, p. 8, tradução e grifo nossos).

Os QDMPs podem melhorar a efetividade dos gastos públicos ao alinhá-los às *prioridades nacionais*. (...) Por fim, os QDMPs podem facilitar o planejamento e o financiamento de políticas públicas plurianuais que exigem um horizonte de tempo estendido para implementação, como grandes investimentos, novos programas e reestruturações organizacionais (OECD, 2019a, p. 28, tradução e grifo nossos).

Com base nesses parâmetros conceituais, verifica-se que o QDMP e a RG compartilham como características nucleares a gestão de espaço fiscal em conjunto com a definição de prioridades, com a diferença básica de que, no caso do QDMP, tais elementos orientam-se para o futuro sob lógica plurianual. A importância da plurianualidade no processo orçamentário é enfatizada por World Bank (2013) quando este organismo pontua que a busca antecipada por espaço fiscal, sob o enfoque do QDMP, pode ser fator importante não apenas para a melhoria da qualidade do gasto (por exemplo, na forma de realocação de despesas), mas também para o desenvolvimento da antevisão estratégica do Estado em face de desafios de desenvolvimento sustentável, tais como o envelhecimento da população e a mudança climática (World Bank, 2013).

Em razão de suas características básicas já salientadas (gestão de espaço fiscal e definição de prioridades), o QDMP e a RG também se identificam por demandarem – como elemento comum de governança – a função de coordenação do centro de governo. Tal coordenação pode ser compreendida quando se analisa o

processo básico de operacionalização do QDMP, ora sumariado no seguinte fragmento extraído de Fortis e Gasparini (2020, p. 133-134):

a etapa *top-down* é geralmente associada à fase fiscal, que é preparada de forma centralizada pelas autoridades orçamentárias. Costuma ser conduzida pelo Ministério das Finanças (em consonância com outras instâncias decisórias do governo, como Gabinete Presidencial). Com base nas projeções fiscais de médio prazo, são estabelecidos tetos de gastos plurianuais que deverão ser respeitados pelos órgãos setoriais. (...) Além das projeções fiscais, há usualmente aferição da linha de base (*baseline*) dos gastos públicos, ou seja, o montante de recursos necessários para financiar as políticas em andamento. Esse cálculo permite identificar também se há espaço fiscal excedente capaz de viabilizar o financiamento de políticas novas. Essa distinção é crucial para o êxito da plurianualidade orçamentária.

Assim como ocorre em relação à RG, e possivelmente de forma ainda mais variada, o QDMP materializa-se de diferentes maneiras entre os países praticantes. No âmbito da OCDE, o horizonte temporal do QDMP varia de três a cinco anos, e na maior parte das vezes é reprojetoado a cada ano – o que se convencionou chamar de base rolante (*rolling basis*). Em alguns casos, contudo, como na França e no Reino Unido, a possibilidade de revisão é permitida apenas a cada dois ou três anos. A aprovação do QDMP, ademais, nem sempre requer a aprovação do Poder Legislativo,³³ ainda que frequentemente inclua tanto despesas discricionárias quanto obrigatórias (OECD, 2019a).

O alcance e a variabilidade do QDMP puderam ser compreendidos com maior clareza quando o Banco Mundial publicou, em 2013, o documento intitulado *Beyond the Annual Budget: global experience with medium-term expenditure frameworks*, que apresentou um mapeamento praticamente global sobre o tema. Nesse documento, o referido organismo identificou que havia 132 países praticantes do QDMP já em 2008, com uma grande diversidade de abordagens, a ponto de considerar que o gênero QDMP contempla três espécies, com características básicas sumariadas no quadro 2: i) quadro fiscal de médio prazo (*medium-term fiscal framework* – MTFF); ii) quadro orçamentário de médio prazo (*medium-term budget framework* – MTBF); e iii) quadro de desempenho de médio prazo (*medium-term performance framework* – MTPF).

33. No âmbito da OCDE, o QDMP é debatido e aprovado pelo parlamento em treze países (OECD, 2019a).

QUADRO 2
Tipologia do QDMP

Categorias	Características básicas	Modelo de governança
MTFF	Define tetos plurianuais de despesas para órgãos setoriais ("envelopes setoriais") como base para a elaboração dos seus orçamentos	Predominantemente <i>top-down</i>
MTBF	Além das características do MTFF, inclui a determinação ascendente das necessidades de recursos dos órgãos setoriais e a reconciliação dessas com seus tetos plurianuais	<i>Top-down e bottom-up</i>
MTPF	Complementa o MTBF com a mudança de foco de insumos para produtos, com ênfase na medição e avaliação de desempenho	<i>Top-down e bottom-up</i>

Fonte: World Bank (2013).
Elaboração do autor.

Essa tipologia é útil para sublinhar que o QDMP não se limita a instrumento de disciplina fiscal. Isso se torna ainda mais claro na variante MTPF (categoria mais avançada), em que o planejamento fiscal é integrado ao processo orçamentário sob a abordagem típica da orçamentação por desempenho. É o que ocorre, por exemplo, na Austrália e na Coreia do Sul (World Bank, 2013).

Quanto ao Brasil, o citado levantamento situou o país como praticante do MTFF (categoria mais básica) desde 2001, como consequência do fato de a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000, ter atribuído à LDO a função de fixar metas fiscais plurianuais em articulação com o processo orçamentário. Esse enquadramento, todavia, é questionável, conforme será discutido na subseção seguinte.

4.1 QDMP no Brasil

O processo orçamentário federal, no Brasil, ainda não é dotado de uma estrutura típica de QDMP (Spilimbergo e Srinivasan, 2018; IMF, 2020; Fortis e Gasparini, 2020; Maciel e Araújo, 2021; Tollini, 2020), ainda que o arcabouço orçamentário nacional contenha importantes vetores de plurianualidade, alguns dos quais instituídos em anos recentes.

O primeiro vetor de plurianualidade foi traçado pela Constituição Federal de 1988, que criou a figura do Plano Plurianual (PPA) como instrumento de médio prazo responsável pela definição de diretrizes, objetivos e metas da administração para despesas de capital e para programas de duração continuada (Brasil, 1988, art. 165, § 1º). À primeira vista, portanto, o PPA poderia ser hospedeiro natural do QDMP no país (Bittencourt, 2018), embora na prática isso nunca tenha se concretizado, e tampouco tenha se criado uma cultura fiscal em torno do plano.

A análise cresce em complexidade, todavia, quando se considera a inovação trazida pela LRF, que agregou elementos fiscais de plurianualidade à LDO.

Em decorrência disso, passou a haver mais de um veículo potencialmente vocacionado para albergar o QDMP: o PPA e a LDO.

Esse segundo vetor de plurianualidade foi inicialmente ditado pelo art. 4º, § 1º, da LRF, o qual estatui que o projeto de LDO deve ser acompanhado de um Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais 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. Em complemento, o art. 5º do Estatuto da Responsabilidade Fiscal prevê, em seu inciso I, que o PLOA deve demonstrar, em anexo específico, sua compatibilidade com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO. Ao menos de ponto de vista fiscal, portanto, a integração normativa mais direta entre o planejamento fiscal de médio prazo e o processo orçamentário dá-se entre a LDO e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Mesmo nesse caso, porém, a integração ocorre de forma apenas superficial, tal como assinalado por Tollini (2020, p. 7-14).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) instituiu que um Anexo de Metas Fiscais deve constar anualmente tanto no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) quanto na LDO aprovada. Entretanto, os diversos governos federais que se sucederam desde 2000 nunca se preocuparam em elaborar de forma pertinente os cenários fiscais que constam desse anexo. Além do horizonte temporal curto, de apenas dois exercícios financeiros subsequentes ao exercício a que a lei se refere, a tabela fiscal costumava ser apresentada em apenas cinco linhas (totais das receitas e das despesas, juros e resultados primário e nominal). (...) Dispondo-se apenas de um cenário fiscal precário, não há no Brasil uma discussão do impacto no médio prazo das políticas públicas existentes, nem de como elas consomem espaço fiscal disponível para os anos subsequentes.

Para que a estrutura plurianual da LDO fosse de fato materializada nos moldes do QDMP, o referido autor pondera que

antes que se implemente um QDMP no Brasil seria preciso transformar o Anexo de Metas Fiscais da LDO em um CFMP efetivo. Para tanto, o horizonte temporal da tabela fiscal teria de ser alongado, com a inclusão de mais um ou dois exercícios financeiros. Adicionalmente, teria que ser apresentada a fundamentação subjacente ao cenário fiscal, assegurando a consistência macroeconômica das projeções de médio prazo (...). Ademais, as estimativas de evolução dos principais agregados das receitas e das despesas primárias devem ser fidedignas e capazes de distinguir o impacto futuro das atuais políticas públicas (*baseline*), de forma a identificar o espaço fiscal disponível para novas iniciativas de gastos (Tollini, 2020, p. 7-8).

Os contornos iniciais para o acolhimento dessa estratégia foram recentemente traçados com a promulgação da EC nº 102, de 2019, que, ao incluir o § 12 no art. 165 da Constituição Federal, criou um novo anexo da LDO, com delineamentos assemelhados aos do QDMP.

§ 12. Integrará a Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na Lei Orçamentária Anual para a continuidade daqueles em andamento (Brasil, 1988).

Em adição, a mesma emenda incluiu o § 14 ao art. 165 da Lei Magna, *in verbis*: “A Lei Orçamentária Anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento” (Brasil, 1988).

Ressalte-se que as previsões plurianuais de despesas orçamentárias, por si só, não caracterizam o QDMP. Do contrário, tal como advertem Pares e Valle (2006), nesse caso do QDMP, poderia resumir-se a instrumento de projeção do *status quo*, o que é indesejável para países em desenvolvimento, que demandam mudanças mais significativas no seu estado de coisas com vistas à melhoria de condições socioeconômicas. Esse risco pode ser mitigado, porém, por meio da conexão do QDMP à atividade mais abrangente de planejamento governamental. Quanto a esse quesito, registra-se que, no âmbito da OCDE, 28 países praticantes reconhecem seus órgãos centrais de orçamento como agentes promotores de alinhamento do QDMP ao planejamento estratégico. Adicionalmente, 14 países da OCDE informam que seus modelos de QDMP preveem vínculos explícitos entre alocações orçamentárias e planos e prioridades de médio prazo (OECD, 2019a). Por fim, não se deve perder de vista que, em seu estágio mais avançado (MTPF), o desempenho do gasto público é dimensão integrante do QDMP. Essas observações são especialmente úteis quando se considera a multiplicidade de motivações que podem justificar a adoção do QDMP. Segundo Fortis e Gasparini (2020, p. 120, grifo nosso),

[a] decisão de implementar orientação de médio prazo na gestão das finanças públicas parece ser decorrente de vários fatores. Dentre eles, merecem destaque: a) combate ao viés inercialista do orçamento público, cujo foco é o curto prazo; b) necessidade de priorizar recursos em contextos de acentuada restrição fiscal; c) *busca de maior sintonia e alinhamento entre os processos de planejamento e orçamento*; d) desejo de conferir maior ênfase à eficiência e efetividade das políticas públicas.

Também merece atenção o fato de que o FMI tem recomendado a adoção do QDMP pelo Brasil de forma articulada com o planejamento governamental e com o processo de RG. Por sinal, ao monitorar o *status* de implementação de suas recomendações, o FMI registra a ausência de “passos concretos” na implementação do QDMP pelo Brasil (IMF, 2020, p. 46).

Quanto à conjugação das práticas internacionais em estudo, intérpretes locais como Afonso e Ribeiro (2020), Almeida e Bijos (2020), Fortis e Gasparini (2020) e Tollini (2020) também entendem que seria recomendável a adoção conjunta do QDMP e da RG pelo Brasil. Ambas as práticas, afinal, têm em comum

a ênfase na gestão de espaço fiscal e na alocação de prioridades, que são questões críticas para a realidade nacional contemporânea. Quanto a experiências internacionais, cabe citar que, no Reino Unido, o QDMP é plenamente integrado ao processo de RG (Spilimbergo e Srinivasan, 2018).

Em se tratando da realidade brasileira, a adoção do QDMP também merece ser pensada em articulação com sua recente experiência de convívio com uma regra fiscal de despesa, no caso, a do teto de gastos, seja para complementá-la, reformulá-la ou substituí-la. Com enfoque prospectivo, Tollini (2020), assim como Maciel e Araújo (2021), defendem a adoção do QDMP com metas fiscais plurianuais fixadas na LDO de forma harmonizada com a lógica do teto e com a trajetória esperada para a dívida bruta do setor público. Em termos operacionais, Tollini (2020) sugere, ainda, que a adoção do QDMP pelo Brasil poderia ser acompanhada do desdobramento de limites de despesa por área temática, tal como se faz na Suécia, opção esta que iria ao encontro da forma de apreciação do PLOA pelo Congresso Nacional.

Por fim, como aspecto institucional favorável à eventual adoção do QDMP pelo Brasil, ressalta-se que o país passou a contar, desde 2016, com a presença da IFI do Senado Federal, examinada no capítulo 22 deste livro. O valor agregado das IFIs para o QDMP reside na sua capacidade de subsidiar, por meio de projeções fiscais não enviesadas, a construção de CFMPs, que são elementos centrais para os QDMPs (European Independent Fiscal Institutions, 2018).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao apresentar um diagnóstico da situação fiscal e orçamentária brasileira, este capítulo descreveu como o país caminhou, em sua história recente, para a necessidade de revisão do gasto público, identificada como terceiro estágio subsequente a dois anteriores: o da aceleração e o da contenção da despesa. Em adição, retratou-se como essa necessidade de revisão dos gastos tornou-se premente no contexto histórico recente, marcado pela dificuldade publicamente exposta de repriorizar despesas durante a persistência da pandemia da covid-19.

De posse desse diagnóstico, e mediante exame das características e dos objetivos das boas práticas intituladas RG e QDMP, foi possível concluir que essas ferramentas têm o potencial de contribuir para a mitigação de problemas orçamentários brasileiros, notadamente no que diz respeito à gestão do espaço fiscal e à repriorização de gastos públicos. Demonstrou-se, ademais, que as referidas práticas são complementares e sinérgicas, com destaque ao fato de que a abordagem orçamentária de médio prazo tende a adicionar antevisão estratégica ao processo alocativo. Também foi possível observar que já há elementos institucionais

favoráveis à recepção de ambas as práticas pelo Brasil, embora ainda reste em aberto o desafio sobre como implementá-las.

A internalização dessas práticas pelo país, todavia, deve levar em consideração que não há uma solução padronizada a ser utilizada. Viu-se que as boas práticas estudadas se materializam de diferentes formas nos países que as adotam. De um do ponto de vista popperiano, portanto, a reflexão trazida à baila indica que o Brasil poderia beneficiar-se de um diálogo com as práticas internacionais estudadas, cabendo-lhe o desafio de conceber sua própria versão³⁴ de RG e QDMP, à luz de suas especificidades.

No contexto histórico estudado, a aproximação do Brasil com a OCDE talvez ajude a catalisar as inovações vislumbradas, que, de toda sorte, mostram-se pertinentes para o país independentemente de sua adesão ao citado organismo internacional. De que maneira essas inovações tomarão forma, e em que medida esse intercâmbio cultural se realizará na prática, entretanto, é algo que transcende a reflexão ofertada neste texto, destinada tão somente a subsidiar e estimular esse debate. O que se pode dizer, por ora, é que não se trata de se decidir pelo “certo ou errado” em matéria orçamentária, no afã de encontrar respostas definitivas sobre os temas estudados. Na busca pela resolução de problemas, afinal, o aprendizado evolui por tentativas e erros (Barros, 2018; Popper, 2017). O fundamental, nessa jornada, é estimular um ambiente favorável à inovação e ao diálogo crítico interinstitucional.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; RIBEIRO, L. Revisão dos gastos públicos no Brasil. **Conjuntura Econômica**, set. 2020.
- ALMEIDA, D. P. B.; BIJOS, P. R. S. Planejamento e orçamento no Brasil: propostas de inovação. In: SALTO, F. S.; PELLEGRINI, J. A. (Org.). **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2020.
- BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil – revisão das despesas públicas. Washington: Grupo Banco Mundial, 2017. v. 1.
- BARBOSA, M. Guedes: precatórios não vão bancar Renda Cidadã. **Correio Braziliense**, Brasília, 30 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3O0hKHE>>. Acesso em: 6 dez. 2020.

34. Guardadas as devidas proporções, a busca por essa “solução nacional” encontra paralelo, sob prisma sociológico, com o processo de construção do país, intensamente estudado pelos intérpretes do Brasil. Na esteira desses pensadores, porém de maneira crítica quanto a leituras à disjuntiva, Giannetti (2016, p. 181) sugere, por meio da frase-síntese “tupi and not tupi”, que o Brasil pode ser original sem ignorar referências advindas de paisagens externas.

BARROS, J. C. D. **A construção da teoria nas ciências humanas**. Petrópolis: Vozes, 2018.

BIJOS, P. R. S. **Governança legislativa orçamentária**: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. (Estudo Técnico, n. 8).

BITTENCOURT, F. M. R. PPA, orçamento e planejamento, segundo ato: lições aprendidas e proposta de uma rota adiante. In: SILVA, R. S. (Org.). **30 anos da Constituição**: evolução, desafios e perspectivas para o futuro. Brasília: Senado Federal, 2018. v. 3.

BOTELHO, V. *et al.* **Programa de responsabilidade social**: diagnóstico e proposta. São Paulo: CDPP, 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3viS6W0>>.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do centro de governo**. Brasília: TCU, 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Projeções orçamentárias**: cenários para 2019-2023 no contexto de tetos de gastos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018a. (Estudo Técnico, n. 25). Disponível em: <<https://bit.ly/3PmZvxg>>.

_____. Ministério da Fazenda. **Teto de gastos**: o gradual ajuste para o crescimento do país. Brasília: MF, 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/3yXgVej>>.

_____. Instituição Fiscal Independente. **Impactos fiscais consolidados da PEC da reforma da previdência**. Brasília: IFI, 24 out. 2019. (Comentários da IFI, n. 3). Disponível em: <<https://bit.ly/3o0DZ5r>>.

_____. Congresso Nacional. Presidência da República. Mensagem nº 2, de 2020. Encaminha, em cumprimento ao § 3º do art. 21 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO 2019), plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 6 fev. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3P25g3B>>.

_____. Câmara dos Deputados. **Raio X do orçamento para 2021**: autógrafa. Brasília: Conof, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3P03aBc>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

_____. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de acompanhamento fiscal**. Brasília: IFI, 16 jun. 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3IsDXNm>>.

CARRANÇA, T. Teto de gastos na berlinda: por que economistas chamam orçamento para 2021 de “peça de ficção”. **BBC News Brasil**, São Paulo, 30 mar. 2021. Disponível em: <<https://bbc.in/3OY08gl>>.

EUROPEAN INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS. **Medium-term budgetary frameworks**: a contribution to definitions and identification of good practices. Brussels: European Independent Fiscal Institutions, 2018. (WG-MTBF Report).

FERNANDES, A.; TOMAZELLI, I.; WETERMAN, D. Relator tira R\$ 26,5 bilhões de previdência e abono do orçamento para bancar obras via emendas. **Estadão**, 25 mar. 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3c68PqB>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

_____. Por emendas parlamentares, contabilidade criativa volta com força ao orçamento. **Estadão**, 25 mar. 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3ACYZa9>>.

FORTIS, M.; GASPARINI, C. E. Plurianualidade: marcos de gasto de médio prazo. In: GIMENE, M. (Org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor, 2020.

GIANNETTI, E. **Trópicos utópicos**: uma perspectiva brasileira de crise civilizatória. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

GOMES, M. B. *et al.* Brasil na OCDE. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 28, set./dez. 2020.

HAWKESWORTH, I.; KLEPSVIK, K. Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12. **OECD Journal on Budgeting**, v. 13, n. 1, 2013.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Brazil**. Washington: IMF, Dec. 2020. (IMF Country Report, n. 20/311).

_____. **Fiscal monitor**: a fair shot. Washington: IMF, Apr. 2021.

LIMA, P. G. C.; CAMINO, M. E. M. B. **Processo de acesso do Brasil à OCDE**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. (Estudo Técnico).

LINDNER, J. Bolsonaro suspende Renda Brasil e diz que não vai “tirar do pobre para dar ao paupérrimo”. **Estadão**, 26 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3ICc1qj>>.

MACIEL, P. J.; ARAÚJO, R. C. Regras fiscais no Brasil: proposta de harmonização do arcabouço fiscal de médio prazo. In: GIAMBIAGI, F. (Org.). **O futuro do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2021.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the council on budgetary governance**. Paris: OECD, 2015.

_____. **Budgeting and public expenditures in OECD countries 2019**. Paris: OECD, 2019a.

_____. **OECD good practices for performance budgeting**. Paris: OECD, 2019b.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. *In*: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2006. v. 1. (Coletânea).

POPPER, K. **O mito do contexto**: em defesa da ciência e da racionalidade. Lisboa: Edições 70, 2009.

_____. **A vida é aprendizagem**: epistemologia evolutiva e sociedade aberta. Lisboa: Edições 70, 2017.

RAMOS, G. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

ROBINSON, M. Spending reviews. **OECD Journal on Budgeting**, v. 13, n. 2, 2014.

ROBINSON, M.; LAST, D. **A basic model of performance-based budgeting**. Washington: IMF, 2009. (Technical Notes and Manuals).

SALTO, F.; COURI, D.; SOUZA, P. H. **A LOA 2021 e o novo cenário fiscal do governo**. Brasília: IFI, 24 abr. 2021. (Nota Técnica, n. 47). Disponível em: <<https://bit.ly/3IwMX3U>>.

SANCHES, M. OCDE reafirma que ação contra Brasil é inédita e contradiz governo Bolsonaro. **BBC News Brasil**, 16 mar. 2021. Disponível em: <<https://bbc.in/3RxqhEL>>.

SCHICK, A. The metamorphoses of performance budgeting. **OECD Journal on Budgeting**, v. 13, n. 2, 2014.

SCHNEIDER, M. **Acesso do Brasil à OCDE**: aspectos gerais e temas ambientais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. (Estudo Técnico).

SHAW, T. Performance budgeting practices and procedures. **OECD Journal on Budgeting**, v. 15, n. 3, 2016.

SPIILIMBERGO, A.; SRINIVASAN, K. **Brazil**: boom, bust, and the road to recovery. Washington: IMF, 2018.

TENOURY, G. N.; NERY, P. F. Reencontro marcado: um balanço da reforma previdenciária do governo Bolsonaro. *In*: GIAMBIAGI, F. (Org.). **O futuro do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2021.

THORSTENSEN, V.; GULLO, M. F. **O Brasil na OCDE**: membro pleno ou mero espectador? São Paulo: FGV, 2018. (Working Paper Series, n. 479; CCGI, n. 8).

TOLLINI, H. Deslocando o foco orçamentário do curto para o médio prazo. *In*: GIAMBIAGI, F.; FERREIRA, S. G.; AMBRÓZIO, A. M. H. (Org.). **Reforma do Estado brasileiro**: transformando a atuação do governo. São Paulo: Atlas, 2020.

VANDIERENDONCK, C. **Public spending reviews**: design, conduct, implementation. Brussels: European Union, 2014. (Economic Papers, n. 525).

WETERMAN, D.; PUPO, A.; SHALDERS, A. Emendas parlamentares ignoram a crise sanitária. **Estadão**, 11 abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3O78ZLH>>.

WORLD BANK. **Beyond the annual budget**: global experience with medium-term expenditure frameworks. Washington: International Bank for Reconstruction and Development; World Bank, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BATISTA, R. O processo de acesso do Brasil à OCDE e as perspectivas para as discussões de saúde. *In*: BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde e política externa**: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018). Brasília: MS, 2018.

BIJOS, P. R. S. **Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional**: incentivos institucionais e comportamento legislativo. 2020. Dissertação (Mestrado) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2020.

BRASIL. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de acompanhamento fiscal**. Brasília: IFI, 17 fev. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3yxjFYc>>.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

SCHICK, A. The metamorphoses of performance budgeting. *In*: ANNUAL OECD MEETING OF SENIOR BUDGET OFFICIALS, 2013, Paris. **Proceedings...** Paris: OECD, June 2013.

VELLOSO, R. **Escancarando o problema fiscal**: é preciso controlar o gasto não-financeiro obrigatório da União. Rio de Janeiro: Inae, 2006. (Estudos e Pesquisas, n. 159).

Parte 2

Regras Fiscais e Gestão Orçamentária

INOVAÇÕES NA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA? O QUE REVELAM OS CASOS DOS GOVERNOS FEDERAIS DOS ESTADOS UNIDOS E DO BRASIL

Daniel Sigelmann¹
Paulo Du Pin Calmon²

1 INTRODUÇÃO

A extensa obra de Wildavsky sobre o processo orçamentário introduz perspectivas fundamentais para análises contemporâneas sobre o tema. A produção do autor, apoiada em décadas de estudos e reflexões, se fundamenta na percepção de que o processo orçamentário é componente do sistema político geral, além de abranger diferentes camadas teóricas e analíticas, como o incrementalismo e a teoria cultural do orçamento. Permite leituras profundas sobre fenômenos centrais da sociedade, muito além do que descortinam a miríade de instrumentos e categorias que habitam o universo orçamentário. *It's the politics, stupid.*

Wildavsky (2002) empreendeu comparação entre processos orçamentários, ressaltando as dificuldades em promover inovações neste campo. A visão de que o orçamento é arena política privilegiada na qual a sociedade estabelece decisões relevantes, que refletem a distribuição de poder e o resultado da atuação dos agentes, concorre para explicar a estabilidade do processo orçamentário e a dificuldade de consolidação de inovações técnicas sem adequação aos ditames da política.

Não obstante, a partir do final dos anos 1980, duas inovações teriam impacto crescente sobre o orçamento em ampla gama de países: regras fiscais e gestão estratégica são incorporadas no arsenal de instrumentos que conformam a gestão pública, passando a interagir com o processo orçamentário e sua governança, conforme a seguir descrito.

- 1) A elaboração do orçamento tende a levar em consideração o objetivo explícito da política fiscal expresso por meio de regras, que assumem diferentes formatações no tempo e espaço e constituem compromisso

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPG); economista; e doutorando em ciência política na Universidade de Brasília (UnB).

2. Economista; e professor do Instituto de Ciência Política (Ipol) da UnB.

estratégico dos governos, à semelhança do movimento observado na política monetária. Buscando aumentar a previsibilidade e sinalizar o comprometimento com trajetória sustentável do regime fiscal, as regras se tornam instrumento fundamental no novo paradigma da política fiscal, demarcando a prevalência da lógica da disciplina (Roberts, 2011).

- 2) A gestão estratégica surge como tentativa de conferir ao processo decisório no setor público instância formal, buscando internalizar visão de longo prazo e promover prioridades na ação governamental, além de explicitar objetivos, metas e indicadores que complementam a dotação estabelecida na lei do orçamento, conectando-o a políticas públicas de forma mais explícita.

Ambas as inovações surgem como respostas a problemas sociais – a tendência ao desequilíbrio estrutural das contas públicas, no caso da regra fiscal, e a baixa eficiência do gasto público, no caso da gestão estratégica – que adentram a agenda decisória prioritária dos países. Embora concebidas para lidar com objetivos distintos, seria razoável supor certa compatibilidade e convergência entre regras fiscais e gestão estratégica: o estabelecimento do processo de gestão estratégica esteve associado a um movimento internacional por maior eficiência na administração pública, que, como subproduto, tenderia a redundar em melhor controle fiscal. A hipótese básica é a de que a melhoria na eficiência impulsionada pela gestão estratégica seria elemento relevante para reduzir gastos com baixa produtividade e aumentar a capacidade de crescimento da economia, com potencial de assegurar o fortalecimento da situação fiscal (Wanna, Lee e Yates, 2015).

Este capítulo descreve o funcionamento dessas inovações em dois países com processos orçamentários bastante distintos: Estados Unidos e Brasil. As análises da sustentabilidade fiscal e da eficiência do gasto público estão além de seu escopo, cujo foco será colocado no impacto dessas inovações sobre o processo e a governança orçamentária. Seguindo o quadro de referência analítico da obra de Wildavsky, a dimensão eminentemente política do orçamento tem papel central na condução da análise, que também se apropriará de elementos da teoria de mudança institucional gradual e relevante (Mahoney e Thelen, 2009), na busca por marco que permita descrever e explicar as alterações observadas ao longo do tempo nas regras fiscais e na gestão estratégica, inclusive em sua forma de articulação.

O texto contempla quatro seções adicionais. Inicialmente serão apresentados conceitos e teorias que servem de base para a construção do modelo analítico empregado na discussão sobre regras fiscais e gestão estratégica. A terceira seção abordará o caso do governo federal dos Estados Unidos, com foco na evolução institucional das regras fiscais e da gestão estratégica, ambas objeto de iniciativas legislativas, que se refletem e são regulamentadas na Circular nº A-11.

Esse instrumento condensa as regras que regem a preparação, a submissão e a execução do orçamento pelo Poder Executivo. Na sequência, será abordado o caso do governo federal do Brasil, igualmente apoiado na evolução institucional das regras fiscais e da gestão estratégica, buscando-se assinalar semelhanças e diferenças em relação ao caso dos Estados Unidos. Por fim, algumas breves e preliminares conclusões serão apresentadas, visando sintetizar as principais questões e os resultados trazidos pelas inovações em tela à governança orçamentária, com atenção para algumas “pistas” promissoras que a comparação (não estruturada) com o caso dos Estados Unidos permite entrever. Em particular, considerando as dificuldades enfrentadas pelo Brasil nessas matérias, busca-se realçar elementos que possam iluminar os problemas e se incorporar ao esforço maior almejado pelo livro: contribuir para o melhor entendimento da governança orçamentária no Brasil, vislumbrando possibilidades de aprimoramentos.

2 MARCO ANALÍTICO: TEORIAS E ESTRATÉGIA DE COMPARAÇÃO

Wildavsky (1930-1993) é considerado um dos fundadores do estudo de políticas públicas. Foi professor de ciência política da Universidade da Califórnia em Berkeley e ocupou cargos de liderança em várias associações científicas. Sua produção acadêmica é vasta, muito respeitada e abrange uma ampla gama de questões. Um dos temas recorrentes na sua obra é o processo orçamentário, cuja abordagem evoluiu ao longo dos anos, incorporando novas perspectivas e variáveis. Não cabe aqui revisar as contribuições de Wildavsky, mas vale a pena destacar alguns aspectos da sua análise sobre os processos orçamentários, mesmo que superficialmente.

Para Wildavsky (1987), o processo orçamentário é uma forma de traduzir recursos financeiros em propósitos humanos ou, alternativamente, é um mecanismo para realização de escolhas políticas e econômicas. O processo orçamentário é um processo político, deliberado, envolvendo um conjunto específico de atores individuais e coletivos, regido por um conjunto de instituições que geram uma matriz de incentivos bem distinta daquela adotada na alocação de recursos via mercado.

Boa parte das contribuições da obra de Wildavsky foi dedicada ao estudo dos processos orçamentários em diferentes nações. Essa análise foi fundamentada em um modelo analítico que buscava identificar variáveis estruturais e contextuais que influenciariam as diferentes configurações institucionais e organizacionais dos processos orçamentários e seus efeitos na economia e na sociedade.

Entre as características importantes, duas se destacaram: i) o nível de riqueza nacional, já que nações pobres tendem a dispor de poucos recursos para atender às demandas por gastos públicos; e ii) o grau de incerteza ou previsibilidade econômica e política de cada nação. Nota-se que as duas variáveis estão correlacionadas, mas são diferentes. Nações pobres podem eventualmente ser previsíveis, assim

como nações ricas podem passar por períodos de instabilidade, resultando em grande incerteza.

Duas outras variáveis influenciariam o processo orçamentário. A primeira está diretamente correlacionada ao arranjo institucional do sistema político e ao número de organizações com capacidade de influenciar as decisões orçamentárias. A segunda variável reflete valores, crenças e preferências da sociedade ou, usando o termo adotado por Wildavsky, a cultura política. Diferentes culturas políticas provocariam demandas orçamentárias distintas, tanto em termos do volume total de gastos quanto em relação a sua composição (Wildavsky, 1987; 1988).

A partir dessa perspectiva comparada, Wildavsky (2002) classificou inicialmente quatro tipos ideais de processo orçamentário, como resultado do cruzamento do nível de riqueza nacional e do grau de incerteza sistêmica/previsibilidade. Esse modelo minimalista pretendia capturar os atributos essenciais, patentes nos casos polares. Nações com elevado grau de riqueza tendem a apresentar previsibilidade, o que reduz o conflito distributivo inerente ao processo orçamentário, tornando-o instância estruturada e relevante, capaz de definir a distribuição dos recursos sociais de forma relativamente estável. Prevalece tendência ao incrementalismo, no qual o conflito político mais intenso ocorre na disputa pelos recursos adicionais, sem alterar significativamente as escolhas distributivas previamente realizadas. Em outras palavras, a resolução das disputas orçamentárias anteriores é cristalizada em um certo consenso político e social espelhado na presença de uma base orçamentária que passa por atualizações marginais anualmente, assegurando um processo orçamentário relativamente estável e incremental. A estabilidade na política orçamentária favorece uma alocação de recursos mais transparente e efetiva, assim como possibilita a programação de gastos para o médio e longo prazo, que viabiliza o investimento público e a consistência nas políticas públicas.

Já nações pobres ou com alta volatilidade política e social tendem a ter orçamentos instáveis, reduzindo sua relevância como instância efetiva para a alocação de recursos, revisando continuamente os acordos refletidos na base orçamentária, espalhando o conflito distributivo por outras instâncias e sujeitando as políticas públicas à incerteza, volatilidade e descontinuidade.

No estudo de Wildavsky e Caiden (2003) sobre processo orçamentário em países em desenvolvimento, em que os autores dedicam espaço para analisar o caso brasileiro na década de 1970, a presença de volatilidade política e econômica se reflete nas contínuas revisões do acordo inicialmente firmado na aprovação da lei orçamentária. Essa instabilidade gera vários impactos negativos no perfil de gastos, resultando em distorções alocativas, práticas ineficientes de proteção e incentivos ao oportunismo político e burocrático. Os autores denominam esse processo de governança orçamentária como orçamento repetitivo ou orçamento que desaparece (*disappearing budget*).

A teoria cultural do orçamento desenvolvida pelas obras de Wildavsky, em parceria com vários colaboradores, estende a análise e passa a incorporar também variáveis relativas às diferenças na cultura política de cada país (crenças e preferências). Essa incorporação gera uma nova tipologia, apoiada em formas “puras” de ordens sociais, que possibilitam a introdução de diferenciações relevantes não somente entre nações mas também ao longo do tempo: i) individualismo/mercado apontam menor participação do Estado, com reflexos sobre o orçamento (tendência ao equilíbrio em patamar relativamente baixo de receitas e despesas); ii) coletivismo/hierarquia apontam maior participação do Estado, enfatizando-se o controle sobre a arrecadação e produzindo orçamento com alto nível de despesas e receitas; e iii) equidade/sectarismo enfatizam a pressão constante na despesa buscando mitigar os efeitos da segmentação social e desigualdades categóricas, produzindo déficits orçamentários substantivos. As obras de Wildavsky e seus colaboradores defendem que a realidade é composta da interpenetração entre estes três tipos ideais, que conformam a característica do regime político e do orçamento que lhe é subjacente.

O entendimento da natureza política do orçamento, refletindo não somente a disputa entre diferentes grupos pelos recursos da sociedade alocados entre as políticas públicas, mas também adentrando as relações entre atores governamentais típicos que viabilizam a operacionalização do orçamento, induziu o trabalho de Wildavsky a tecer fortes críticas às tentativas de reformas orçamentárias feitas em nome de algum objetivo social meritório (visão de longo prazo, eficiência alocativa), porém incompatíveis com as características políticas da governança orçamentária. Os casos do *zero base budget* e do *planning programming budget system* foram objeto de ácidas críticas do autor, tendo tido implementação marcada por dificuldades intransponíveis, levando a um rápido abandono. Embora não tenham faltado defensores dessas reformas no momento inicial de sua implantação, transcorridas algumas décadas, parece pouco questionável o acerto da interpretação do conjunto do trabalho de Wildavsky. Seria a gestão estratégica instrumento assemelhado aos anteriores, eivado das mesmas boas intenções, mas inadequado ao ambiente político em que necessariamente se organiza o orçamento?

Ressalte-se que a gestão estratégica não emerge no setor público no âmbito específico do orçamento, ainda que mantenha relações profundas com esse instrumento. Sua origem está associada às reformas administrativas, difundidas a partir da década de 1980 na esteira do New Public Management (NPM), que introduz amplo conjunto de inovações, em geral concebidas e utilizadas nas empresas privadas. Empunhando a bandeira do Estado eficiente, governos se lançam na tentativa de modernizar o aparato administrativo, sendo a adoção das “melhores práticas” de gestão e governança organizacionais um dos pilares desse processo (Pollitt, 2007). Não obstante, a literatura aponta forte conexão entre as reformas em questão e o orçamento (Kelly e Wanna, 2000).

Regras fiscais, por sua vez, materializam-se como instrumento que permite conferir forma a duas proposições acadêmicas com ampla repercussão: a teoria da escolha pública (Buchanan, 1997) e a economia da austeridade (Alesina e Perotti, 1996; Alesina, Favero e Giavazzi, 2019). A percepção de que as democracias embutem estrutura de incentivos que amplia sistematicamente gasto, déficit e dívida pública estimulou propostas de imposição de limitações exógenas ao sistema político, capazes de contrabalançar essa tendência. A visão de que instituições condicionam o comportamento dos atores sociais reforçou a percepção de que regras formais seriam capazes de induzir os comportamentos desejados. Regras fiscais surgem, portanto, como instituições que organizam o processo orçamentário, promovendo ligação explícita entre os objetivos da política fiscal – em particular o de sustentabilidade do regime fiscal, requerida para o equilíbrio macroeconômico – e a formulação e execução do orçamento.

Aqui cabe um rápido parêntese. Compete observar que o uso tanto de regras fiscais quanto de algumas práticas de gestão estratégica passou a incorporar o amplo pacote de reformas orçamentárias e administrativas que compôs o receituário das organizações internacionais, notadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), ao longo dos últimos trinta anos. Esse receituário recebeu o nome genérico de reformas do Public Financial Management (PFM). Inicialmente inspirado nas reformas orçamentárias baseadas no NPM ocorridas na década de 1980 na Austrália, Nova Zelândia e Grã-Bretanha, o PFM se tornou um padrão básico de boas práticas que evoluiu ao longo dos últimos trinta anos, mobilizando uma ampla comunidade de especialistas em diferentes países (Schick, 2013).

Não é objetivo deste trabalho avaliar o impacto da PFM. Cabe observar, no entanto, que ele foi concebido a partir de uma perspectiva muito particular da política fiscal e da administração pública que praticamente não dialogava com as diferentes teorias sobre o processo orçamentário. Como Wildavsky poderia prever, muitas dessas inovações fracassaram ou foram significativamente transformadas pelos contextos específicos de cada nação, se submetendo às idiosincrasias políticas e institucionais, assim como a cultura política prevalecente em cada nação.

Retornando à trilha analítica de Wildavsky, especial atenção será dada ao impacto das regras fiscais no conflito político inerente ao processo orçamentário, na medida em que tendem a influenciar não somente os limites anuais disponíveis no orçamento e a própria forma de disputa entre os atores típicos da operacionalização orçamentária, como também o conflito político entre grupos sociais pelos recursos públicos e, no limite, a conformação do escopo da atuação do Estado. Ou seja, embora o surgimento da regra fiscal (e da gestão estratégica) possa ser relacionado a instâncias teóricas, com elevado conteúdo técnico, associado ao cumprimento de determinado objetivo central, procura-se sobrepor à dimensão funcional, situando-a no campo demarcado por Wildavsky. Espera-se, dessa forma, possibilitar uma interpretação mais adequada desses instrumentos, a partir do papel

desempenhado no processo orçamentário e, subsidiariamente, na configuração das estratégias para governar (Roberts, 2020), na suposição de que essa perspectiva colabora para iluminar uma melhor compreensão desses fenômenos.

O conceito demarcado por Roberts constitui adendo relevante ao modelo analítico ao permitir situar a gestão estratégica (e mesmo as regras fiscais) em plano interpretativo distinto: mais do que ferramenta para obtenção de ganhos de eficiência, a gestão estratégica deve revelar capacidade de canalizar formalmente as estratégias relevantes dos governos, constituindo-se em locus privilegiado para as decisões da agenda governamental e para a supervisão de sua implementação. Nessa perspectiva, o instrumento gestão estratégica, criado no âmbito organizacional privado para cumprir esse tipo de papel, tende a demandar adequada tradução para o universo da administração pública, cujo contexto, além de distinto, é substancialmente mais complexo (Alford e Greve, 2017; Simon, 1993).

A capacidade de a regra fiscal e a gestão estratégica canalizarem as decisões (e sua implementação) depende, em grande parte, da conexão com o orçamento e com outros instrumentos que também impactam a alocação efetiva de recursos (tais como normas, regulação e decisões administrativas). Essa capacidade está, portanto, relacionada à transformação desses instrumentos em instituições que estruturam o comportamento dos atores no processo alocativo, impondo restrições, mas também conferindo possibilidades a serem exploradas nas sucessivas interações, marcadas pelo binômio conflito-cooperação que rege a dinâmica política.

Conforme Mahoney e Thelen (2009), instituições tendem a ser objeto de constante disputa entre atores, que buscam formas de interação mediadas pelas regras estabelecidas, além de alterá-las de acordo com seus objetivos e crenças, o que lhes confere tendência inerente a mudanças. Jacobs (2011) chama atenção para as instituições programáticas, subespécie que se diferencia por ser concebida e implementada visando à permanência e à estabilidade de seus atributos no longo prazo. Ambas as contribuições teóricas serão empregadas para o melhor entendimento de regras fiscais e gestão estratégica, que tendem a ser estruturadas com o objetivo de condicionar comportamentos por longos períodos – compatível com sua natureza legal (por vezes constitucional) – e que atraem contínua agência.

O marco analítico esboçado será utilizado para descrever as experiências dos Estados Unidos e do Brasil, na esperança de conformar embrião que ilumine as relações causais subjacentes a esses fenômenos, o que poderá ser estabelecido a partir do aprofundamento futuro da análise dos casos, bem como de sua aplicação em outras experiências similares. A ampla difusão desses instrumentos torna essa agenda de pesquisa factível, enquanto o potencial de promover impactos relevantes confere a urgência, consoante ao debate público internacional que se observa em torno das regras fiscais e da atuação geral dos governos. Ao delimitar algumas

categorias passíveis de futura aplicação, espera-se aportar contribuição específica, para além da descrição mais pormenorizada das experiências em tela. Embora o método comparativo demande observância de requisitos específicos para conferir validade (interna e externa) à pesquisa, suas conclusões e generalizações, a tentativa de estruturar alguns dos elementos necessários à empreitada, a partir dos casos concretos, representa um passo inicial nessa agenda, além de ajudar a iluminar o caso brasileiro, em consonância com o objetivo maior deste livro.

Wildavsky foi um grande entusiasta do método comparativo como estratégia para produzir suas teorias (Wildavsky, 2002; Wildavsky e Caiden, 2003). Em Webber e Wildavsky (1986), aborda-se o caso dos Estados Unidos sob a perspectiva da teoria cultural, enfatizando o excepcionalismo americano (predominante até a década de 1930) em relação aos demais países desenvolvidos do mundo ocidental, com o predomínio de cultura calcada no individualismo e na hegemonia do mercado, e de uma equidade de oportunidades em oposição à equidade de resultados, desdobrando-se em instituições peculiares, que, refletindo a desconfiança no Estado, tenderam a restringir sua atuação. Dessa forma, alerta-se para os cuidados que a comparação em tela requer, tendo em vista particularidades e, sobretudo, aspectos estruturais distintos, na tríade cultura-política-orçamento.

A comparação empreendida não parte do princípio de que o caso dos Estados Unidos se constitui em aproximação das “melhores práticas”, tampouco que indique caminho para eventuais reformas no processo e na governança orçamentária a partir de mudanças no desenho das regras fiscais e da gestão estratégica. Eventual avaliação do impacto dessas inovações transborda o escopo deste capítulo. Não obstante, ao inserir um caso concreto e distinto do brasileiro, ambos analisados sob a mesma perspectiva conceitual e teórica, pode-se ampliar o grau de entendimento dessas inovações presentes internacionalmente, embora com elevado grau de condicionamento pelas especificidades contextuais de cada país. Enquanto produto da agência humana, podem e devem ser aprimorados, justificando o esforço de melhor entendimento. Não se pressupõe de forma apriorística a existência de desenho mais adequado para a regra fiscal e para a gestão estratégica, nem mesmo a relevância *per se* dessas inovações, mas tampouco se pode afastar essas possibilidades.

3 O CASO DO GOVERNO FEDERAL DOS ESTADOS UNIDOS

Webber e Wildavsky (1986) refletem sobre o momento histórico de indefinição do orçamento, que se manifestava pela elevada contestação ao crescimento prévio do Estado e aos desequilíbrios financeiros correlatos. Essa indefinição foi descrita pelos autores como resultado do conflito político, não somente partidário – republicanos buscando reduzir a carga tributária como forma de restringir despesas defendidas pelos democratas, mas principalmente cultural –, mas também da busca do restabelecimento da hegemonia do binômio individualismo-mercado que havia sido

contida pela ênfase em políticas keynesianas de estabilização econômica, em políticas distributivas ao amparo do Estado de bem-estar social e na visão mais geral de que ao Estado caberiam intervenções amplas nos rumos da nação.

Os autores permitem ainda leitura mais precisa do funcionamento vigente do processo orçamentário a partir da coordenação exercida pelo encampamento de papéis predeterminados assumidos pelos diferentes participantes: i) agências atuariam como defensoras da expansão do gasto; ii) Office of Management and Budget (OMB) como representante do presidente, em geral a partir de um “viés de corte de despesas” (limites aos desejos de gasto das agências); iii) House Appropriations Committee como guardião do Tesouro; e iv) Senate Appropriations Committee como “corte de apelação” das agências.

Entender a introdução das regras fiscais e da gestão estratégica nos Estados Unidos sob a égide da teoria cultural e do papel dos atores no processo orçamentário tende a contribuir para apreender o significado efetivo destas inovações.

Coube ao Gramm-Rudman-Hollings Act, com vigência entre 1985 e 1990, inaugurar a noção de regra fiscal como elemento constitutivo do processo alocativo. Focada na obtenção do equilíbrio orçamentário, que havia preponderado enquanto “filosofia fiscal” até a crise de 1929 e que posteriormente se manifesta como regra formal em diversas unidades subnacionais, a iniciativa introduziu o conceito de contingenciamento de dotações orçamentárias como instrumento de aplicação automática para restabelecer a trajetória do déficit em casos de desvios dos orçamentos anuais em relação ao previsto nessa legislação. Marcada por disputa constitucional para delimitar a competência dos poderes em questões orçamentárias, essa regra mostra-se incapaz de prover o equilíbrio almejado, na medida em que os atores exploram sistematicamente suas “falhas” e “brechas”. Acabou sendo substituída pelo Budget Enforcement Act (BEA), de 1990, que eliminou a obrigação de equilíbrio fiscal e colocou em seu lugar tetos de gasto para a despesa discricionária (válidos até 2021, após a extensão promovida pelo Balanced Budget Act, de 1997). Também estabeleceu a regra procedimental do Paygo, determinando compensações integrais em caso de edição de leis que promovessem reduções tributárias ou gastos obrigatórios continuados, na tentativa de eliminar fontes de pressão sobre o déficit público.

Embora haja instrumentos para o controle do gasto público, são mantidas possibilidades de escape, quer ao longo de cada exercício orçamentário, quer na perspectiva plurianual. Esse regramento fiscal tende a não obstaculizar a implementação de novas políticas públicas. A existência do Paygo não foi eficaz para desestimular reduções tributárias com forte impacto sobre o déficit público, como as promovidas por governos republicanos: em 2001, foi concedido *waived* para o enquadramento do Paygo, permitindo a aprovação de cortes tributários sem

qualquer compensação; no ano seguinte, o Congresso deixou essa legislação expirar, viabilizando aprovação de novos cortes tributários (e de aumentos de gastos obrigatórios). Mesmo após sua reinserção em 2007, episódios de suspensão pontuais permitiram aprovar grandes programas com impacto fiscal, como as legislações que possibilitaram o enfrentamento da crise financeira de 2008 e a perenização de parte dos cortes tributários concedidos no governo Bush. No lado da despesa, o BEA não alcança o componente obrigatório, que apresenta tendência de grande expansão no período de vigência das regras fiscais.

Os ajustes produzidos pelo Budget Control Act, de 2011, não alteraram o quadro, a despeito da intensificação da disputa política entre democratas e republicanos que cerca sua implementação. Além de reforçar os limites anuais para os gastos discricionários até 2021, introduziu mecanismo adicional de enquadramento, aplicado em decorrência da incapacidade de comitê do Congresso de indicar fontes para a melhoria do resultado fiscal, que se trasladaram automaticamente em reduções adicionais das dotações orçamentárias, equitativamente distribuídas entre defesa e os demais gastos discricionários (além da parcela menor sobre os gastos mandatórios). Embora sua aplicação tenha sido, via de regra, sucessivamente adiada, por meio da edição de leis que a transferiram para o período pós-2021, esta lei inseriu grande disputa e algum grau de incerteza sobre o patamar do gasto discricionário, que já vinha enfrentando tendência à contração.

Acordo legislativo na gestão Trump – Bipartisan Budget Act, de 2018 – conferiu algum alívio ao gasto discricionário, evitando aplicação do mecanismo de enquadramento e ampliando os tetos para o gasto em defesa (demanda dos republicanos) e nos demais gastos discricionários (bandeira dos democratas), com impacto de US\$ 300 bilhões em dois anos. Tem ainda o potencial de promover ampliação expressiva do déficit em horizonte de dez anos: economia potencial prevista na norma somente se materializa nos cinco anos finais (redução de US\$ 6,7 bilhões do teto de gasto por ano e aumento das receitas em US\$ 759 bilhões), colocando dúvidas sobre sua factibilidade, dada a capacidade e dado o histórico do sistema legislativo de alterar os compromissos de ajustes fiscais previamente assumidos. Ressalte-se que o governo Trump já havia promovido corte tributário de grande magnitude, em especial no imposto de renda das pessoas jurídicas, sem a compensação do Paygo.

As regras fiscais não foram capazes de promover o equilíbrio das contas públicas que ensejaram sua adoção. Os gastos mandatórios, que abrangem programas como aposentadorias, pensões, seguro-desemprego e provisão de serviços públicos em saúde (Medicare e Medicaid), saíram de 9,1% do produto interno bruto (PIB) em 1984 para 12,9% em 2019. Não foram objeto de reformas relevantes, colocando o peso da contenção fiscal na fração discricionária do gasto público, que tem apresentado quedas persistentes, reduzindo sua participação na renda nacional de 9,6% em 1984 para 6,3% em 2019, com forte impacto sobre

os investimentos públicos (queda de 4,2% do PIB em 1984 para 2,6% do PIB em 2019). Todavia, a tributação não compensou esse movimento, tendo as receitas federais experimentado queda de 1,3 ponto percentual (p.p.) do PIB na comparação da média anual de 2000-1985 com a média anual de 2001-2019.³ Como resultado, há expansão do déficit e da dívida pública (de 33,1% do PIB em 1984 para 79,2% do PIB em 2019).

Analistas mais associados ao espectro conservador tendem a enfatizar as dificuldades de o regramento fiscal disciplinar o processo orçamentário e reverter a tendência de longo prazo de deterioração das contas públicas. As regras teriam sido pouco eficazes para contrapor a estrutura de incentivos típica das democracias, sendo mantido acúmulo de desequilíbrios que, pressupõem, tenderão a impor ônus crescente ao desempenho da economia, além de impactar a disponibilidade de recursos das futuras gerações. Calcagno e Lopez (2015), por exemplo, apontam que a organização do processo orçamentário em busca de maior controle sobre a evolução das despesas, mesmo transcrita para regra fiscal formal, foi solapada pela construção de preferência social que estabelece como valor a expansão do gasto público. Nessa perspectiva, o processo orçamentário em geral e as regras fiscais em particular mostram-se incapazes de controlar a expansão do gasto ao longo do tempo, independentemente de seu desenho específico.

Analistas do outro espectro político-ideológico tendem a enfatizar as assimetrias no tratamento das contas públicas, que, derivadas de disputas políticas (em geral associadas ao papel dos *lobbies* específicos), foram sancionadas pelo regramento fiscal, complacente com as demandas por reduções das imposições tributárias e de socorro a bancos e outras empresas, relativamente rígidas com o gasto discricionário, em particular aquele de maior impacto social. O custo fiscal decorrente do endividamento público teria se tornado substancial e estruturalmente menor, dando condições para que os sucessivos governos tenham capacidade de enfrentar conjunturas adversas e perseguir as prioridades nacionais sem impor desequilíbrios macroeconômicos, como atestaria o comportamento benigno da inflação mesmo em contextos de grande expansão fiscal e monetária (Krugman, 2018).

A partir do marco analítico mencionado na seção anterior, destaque-se: i) a regra fiscal está inserida em processo de fortalecimento dos instrumentos detidos pelos guardiões, que ampliaram sua capacidade de determinar os limites globais do gasto, embora de forma menos intensa do que o originariamente previsto quando de sua introdução; ii) os atores foram capazes, em diferentes momentos, de erodir aspectos básicos da instituição programática regra fiscal, impondo mudanças substantivas em relação ao seu objetivo central e original; iii) mais do

3. Hacker e Pierson (2010) analisam a deterioração do padrão distributivo dos Estados Unidos a partir do sucesso dos grupos de pressão, destacando o papel da tributação nesse processo.

que alterar as características do conflito político canalizado para o orçamento, as regras fiscais se integram a esse conflito, constituindo-se em variável adicional relevante que requer ser levada em consideração para a obtenção do resultado desejado; iv) atores que mobilizaram mais recursos de poder mostraram-se capazes de contornar o regramento fiscal; v) iniciativas com menor potencial de mobilização de apoio político foram barradas pela utilização dos comandos contidos na regra fiscal; e vi) a tendência de fortalecimento do individualismo/mercado observada nesse período se expressa na operacionalização efetiva da regra fiscal, em especial nas medidas tributárias e na contenção da despesa discricionária.

Pelo menos desde os anos 1940, com o trabalho desenvolvido no âmbito da comissão Hoover, a preocupação com a qualidade do processo orçamentário gerou sucessivas tentativas de inovações, expressas na implementação do orçamento-programa, do orçamento zero-base, do orçamento racional, do Planning Programming Budget System, entre outras iniciativas, que, na década de 1990, convergem para o conceito de orçamento por desempenho, termo de expressão internacional, constituindo referência para o processo estratégico e orçamentário em diversos países (Nguyen, 2007). Sua característica central apoia-se na tentativa de promover a conexão explícita do orçamento com a estratégia formalizada, a partir da edição de lei específica – Government Performance and Results Act (GPRA), em 1993. Iniciativa do Congresso instituída no início do mandato do presidente Clinton (1993-2000), incorpora-se ao amplo conjunto de medidas que visam reformular a administração pública, no bojo do NPM. Como usual no federalismo americano, a lei se inspira em inovação empreendida por entes subnacionais, que passam a adotar procedimentos típicos da iniciativa privada na gestão de organizações públicas. Levando em conta a complexidade associada às tarefas em pauta, além dos erros observados nas tentativas pregressas de inovação orçamentária, que contribuíram para seu rápido abandono, a lei federal estabelece período relativamente longo de transição, em especial no que se refere à obrigatoriedade do planejamento estratégico pelas agências e sua conexão com o orçamento.

O GPRA constituiu marco jurídico para o processo de gestão estratégica, determinando amplo conjunto de ações que deveriam conformar esse processo. No âmbito do Executivo federal, a responsabilidade pela coordenação do GPRA coube ao OMB. Embora detivesse competências de orçamento e gestão desde sua fundação (1970), o peso do orçamento era muito mais pronunciado, refletindo sua origem administrativa (Bureau of Budget), bem como a maior relevância deste instrumento para as políticas públicas. A preponderância das questões relacionadas ao orçamento pode ser claramente inferida por diferentes parâmetros (alocação de pessoal, promoções, tipo de relação com os ministérios), havendo separação organizacional entre as duas áreas. A partir da edição do GPRA, há tentativa de fortalecer as atribuições da gestão do OMB, que ganha competências

formais, estimulando a busca por maior integração com o orçamento e relevância decisória (extensiva ao conjunto da administração federal).

O início do governo Clinton foi marcado por grande preocupação com a questão fiscal, tendo o presidente anunciado aumentos nos impostos em seu primeiro pronunciamento televisivo, ao qual se seguiram medidas de corte de gastos que impactaram, em especial, o setor de segurança nacional (inclusive pessoal militar, alvo de programa de demissão voluntária). A resposta positiva da economia, que apresentou elevado crescimento em todo o período, permitiu melhoria do resultado fiscal, materializada inclusive no registro de superávits no último triênio (e no primeiro ano do governo Bush). Esse cenário reduziu a pressão por contrações no gasto a partir da gestão estratégica, conferindo maior tempo para a estruturação das ferramentas e mudanças requeridas para introjetar a nova cultura organizacional. Nos três anos iniciais, o planejamento estratégico se limitou a experimentos pilotos em poucas agências, e posteriormente as versões oficiais tiveram baixo impacto efetivo. Dessa forma, não obstante as expectativas favoráveis que o GPRA ensejou,⁴ seus efeitos práticos iniciais foram pouco relevantes.

Na administração Bush (2001-2008), a divulgação obrigatória dos planejamentos estratégicos das agências obteve maior relevância. Além disso, foi introduzida a agenda de gestão do presidente, abarcando temas transversais afetos à modernização da administração pública (tecnologia da informação, licitações e contratos, recursos humanos, gestão financeira, inovação, entre outros). Grande esforço foi conferido à promoção da conexão entre gestão estratégica e orçamento, na tentativa de formalizar regras que relacionassem, explicitamente, a alocação de recursos orçamentários ao desempenho dos programas. Um dos itens da agenda de gestão do presidente consistiu na estruturação de ferramenta de análise e ranqueamento dos programas, com consequências na alocação orçamentária (Program Assessment Rating Tool – Part). Independentemente da efetiva relevância do Part no processo alocativo, matéria envolvida em grande controvérsia, com análises que destacam o baixo peso, seu caráter embrionário e o permanente jogo estratégico envolvido (Hart e Newcomer, 2018; Moynihan e Kroll, 2016), deve-se atentar para o esforço (quase) inédito de formalizar relação entre o resultado obtido e a programação orçamentária, bem como para a tentativa de impor controle de gastos com base em ferramenta que se propõe objetiva.

Todavia, essa forma de organizar as decisões alocativas é eivada de dificuldades intrínsecas e de difícil superação – prêmio por alcance de resultados *versus* alocação por necessidades e demandas politicamente defendidas; impossibilidade de mensurar

4. Ver, por exemplo, depoimento de Donald F. Kettl ao Congresso em 1996, que lista dez razões pelas quais o GPRA permitiria solucionar problemas relevantes, associados à qualidade do processo orçamentário, ao desempenho do governo federal e à formulação de políticas públicas. Disponível em: <<https://brook.gs/3lq3HK9>>.

objetivamente o *trade-off* entre diferentes tipos de gastos –, fartamente abordadas nas obras tanto de Lindblom quanto de Wildavsky, e que dificultam o enraizamento desse tipo de procedimento. A própria relação entre OMB e agências enfrenta desgaste, em razão do requisito informacional demandado e da dificuldade em sustentar certas decisões somente com base nos *inputs* e *outputs* do Part, novamente ressuscitando o centro da crítica de Wildavsky a esse tipo de inovação: requisitos informacionais não compatíveis com a base de dados disponível e com a capacidade cognitiva dos atores de estabelecer relações de causa e efeito críveis, sobrecarregando o processo operacional e decisório, e baseando-o em premissas com alto grau de contestabilidade. Joyce e Levy (2008) levantam algumas razões que teriam concorrido para reduzir a utilização do Part nas decisões orçamentárias do Congresso, envolvendo desde diferenças metodológicas até dificuldades em adequar os escores gerados com os requisitos de recursos dos diferentes programas. Mais do que refletir negação da racionalidade técnica pela racionalidade política, espelha a incapacidade de estratos burocráticos entenderem a primazia da política na alocação de recursos e constroem elementos técnicos que permitam aprimorar o processo de escolha política.

A mudança de governo representou o encerramento do Part, iniciativa que não constava como obrigação legal, ao contrário de vários outros instrumentos associados à gestão estratégica mantidos pelo governo Obama. No entanto, a agenda de gestão do presidente é incorporada na lei que moderniza o GPRA, indicando que a previsão legal é apenas um dos elementos que concorrem para a efetiva institucionalização. Em vez de revogar a obrigatoriedade da gestão estratégica, observa-se tentativa de aprofundar esse instrumento, inicialmente por meio de procedimentos administrativos inovadores, trasladados para a legislação.

A administração Obama (2009-2016) conviveu com a reformulação do marco normativo da gestão estratégica, a partir da edição do Government Performance and Results Modernization Act (GPRMA), de 2010. Conjugado às experiências acumuladas em dezoito anos de aplicação do GPRA, introduz novos requisitos, atores e processos, na busca por ampliar a relevância da gestão estratégica, destacando-se: i) formalização de prioridades ministeriais e interministeriais com atribuição de responsabilidade individual específica para cada prioridade, o que torna mais factível o envolvimento da presidência na coordenação da gestão estratégica, conferindo ainda maior visibilidade e atenção dos órgãos às prioridades governamentais; ii) ampliação de posições funcionais voltadas à gestão estratégica, endereçando-as de forma mais explícita ao primeiro escalão das agências, responsabilizando-o pela formulação e execução do planejamento estratégico e tornando mais provável seu enraizamento nos processos de trabalho; iii) redução dos prazos para análise e revisão das estratégias, com vistas a aproximar a tomada de decisão relevante do processo formal de gestão estratégica; iv) incorporação da agenda de gestão presidencial aos requisitos da legislação;

v) ampla divulgação da agenda de gestão presidencial, dos planos estratégicos das agências e dos respectivos relatórios de desempenho, com a centralização das informações em sítio eletrônico; vi) alinhamento do horizonte temporal do planejamento estratégico com o mandato presidencial; e vii) obrigação de relacionar os objetivos com o planejamento estratégico, demonstráveis nos relatórios de desempenho trimestrais (Metzenbaum, 2015). Essas inovações indicam dificuldades em institucionalizar a gestão estratégica e transformá-la em processo de alta agregação de valor na gestão pública, mas também seu amadurecimento, com busca de ajustes que visam superar essas dificuldades de forma a induzir a obtenção dos resultados almejados.

Mesmo o governo Trump, que mostra menor grau de institucionalização no processo decisório, manteve a estrutura da gestão estratégica, conferindo-lhe elevado *status* político, como se pode inferir da análise da agenda de gestão do presidente, que propõe importantes transformações na estruturação do Estado.

A manutenção do arcabouço legislativo, com ampla mobilização das agências do Poder Executivo, sinaliza a relevância da gestão estratégica. Mesmo enfrentando transições de governo entre democratas e republicanos, que demarcam mudanças profundas em diferentes políticas públicas, não foi observado abandono da gestão estratégica, sinalizando seu amadurecimento e relevância institucional. A análise dos relatórios produzidos pelas diferentes administrações, em especial no que se refere à agenda de gestão do presidente, permite inferir espécie de competição, em que a nova administração tenta aprofundar esta política em busca de reconhecimento, diferenciação e melhores resultados.

Refletindo este grau de institucionalização da gestão estratégica, há integração dos requisitos associados ao GPRMA na circular do OMB que disciplina a preparação, a submissão e a execução do orçamento, conformando extenso conjunto de obrigações que configuram processo de trabalho com alta complexidade e visibilidade. A capacidade de inferir sua relevância na tomada de decisões em geral e na alocação orçamentária é tarefa relativamente complexa, que demanda análises específicas no âmbito individual das agências e da coordenação de governo. Há ampla literatura em organizações (públicas e privadas) que aborda o risco de a gestão estratégica não se institucionalizar e alcançar os resultados esperados, reduzindo-se em tarefas burocráticas (Mintzberg, 1993). Também há farta literatura apontando as dificuldades específicas na transposição da gestão estratégica para organizações públicas (Bryson, 2010). Não obstante, a permanência de conjunto amplo de obrigações, incluindo ações cotidianas, tende a fortalecer essa institucionalização e estimular o amadurecimento da cultura organizacional. Analogamente, embora o fato de a gestão estratégica estar diretamente associada ao orçamento não seja, em si, suficiente para caracterizar integração efetiva, cria camadas de contato que podem evoluir para maior interação. No entanto, indica

a institucionalização formal do GPRMA ao impor às agências abrangidas por essa lei conjunto de obrigações que não somente operacionalizam os comandos legais, mas conformam processos de trabalho sem os quais o orçamento da agência não pode ter prosseguimento.⁵

Levantamentos de pesquisadores e órgãos de controle procuram mensurar, em geral por meio de entrevistas com os próprios gestores, a intensidade com que os indicadores de desempenho são utilizados na formulação, no acompanhamento e na avaliação da estratégia e nas decisões orçamentárias, sendo dominante a percepção de que esse não é um movimento generalizado e de que o impacto efetivo ainda é pouco expressivo (Robinson e Brumby, 2005; GAO, 2017; Mikesell e Mullins, 2011). Em particular, a literatura tende a enfatizar a baixa apropriação da gestão estratégica pelo Legislativo, o que, dado seu papel como guardião do Tesouro, de um lado, e dada sua capacidade de definir as prioridades alocativas, de outro, reduz a relevância dessa inovação no processo orçamentário. Não obstante, tende a identificar ampliação da relevância ao longo do tempo.

Pode-se apelar a percepções do trabalho de Wildavsky para iluminar o “desenho de pesquisa” sobre a gestão estratégica: ao refletir disputas políticas históricas, grande parte do orçamento tende a apresentar comportamento inercial, de forma independente dos indicadores de resultados e das mudanças de estratégia, não sendo passível de ajustes por melhor que sejam estes indicadores e as novas estratégias. Note-se que as pesquisas se atêm a questões eminentemente técnicas e formais, derivadas da concepção de que o papel da gestão estratégica está subsumido no orçamento mediante o fornecimento de indicadores operacionais, não considerando outras questões relevantes, como a coordenação governamental, o aprimoramento da eficiência organizacional, a relação com a capacidade de inovação e o surgimento de estratégias emergentes, tópicos mais usualmente aferidos em pesquisas direcionadas a organizações privadas. Ampliar a capacidade interpretativa em relação à gestão estratégica dos Estados Unidos requer: i) mais do que agregar a estratégia organizacional das diferentes agências, perceber a dimensão consolidada, em consonância com o conceito de Estado estratégico (Joyce, 2015), que, à semelhança das estratégias para governar, procura enfatizar as transformações de maior profundidade no ato de governar engendradas pela difusão do instrumento formal gestão estratégica; e ii) mais do que o efeito direto sobre eficiência e orçamento, enfocar as relações políticas associadas ao processo decisório governamental, em que se manifestam conflitos – entre partidos, instâncias da Federação, atores governamentais, grupos sociais – e a forma como a gestão estratégica canaliza esses conflitos e estimula a ação coletiva.

5. Notar a diferença desse movimento com o observado no Brasil: o PPA paulatinamente deixa de ter conexão formal com as propostas anuais de orçamento, limitando-se a coerência apenas no ano de aprovação pelo Congresso Nacional.

Nessa perspectiva, Kroll e Moynihan (2018) chamam atenção para o caráter evolutivo do processo deflagrado pelo GPRA, que foi paulatinamente se consolidando e sendo moldado às diferentes administrações, o que pode indicar não somente a institucionalização desse processo, mas também sua efetiva apropriação pelos decisores em geral e pelo núcleo do governo, em particular pela figura institucional da presidência.

Outra possível “pista” no descortinamento do papel da gestão estratégica nos Estados Unidos apareceria a partir de seu cotejamento com as estratégias para governar, em especial na identificação da priorização de certas iniciativas, entre a diversidade de ações que conformam o governo daquele país. Em particular, a inflexão observada nas administrações Obama e Trump (pós-GPRMA) parece situar a gestão estratégica em plano relevante para a tomada de decisão do governo, refletindo conjunto representativo de prioridades, independentemente dos eventuais ganhos de eficiência e da conexão mais imediata entre resultados e orçamento.

Por fim, a integração analítica entre regra fiscal e gestão estratégica permite algumas interpretações que ajudam a iluminar o impacto desses instrumentos. Nossa hipótese básica de pesquisa assume certa independência entre regra fiscal e gestão estratégica, refletindo o elevado grau de liberdade de formulação e execução da estratégia em relação aos constrangimentos fiscais. Consoante à obra de Wildavsky, o processo orçamentário nos Estados Unidos tende a ser marcado por maior estabilidade e previsibilidade. A introdução das regras fiscais não alterou significativamente esse quadro, o que facilitaria a adoção de gestão estratégica com maior relevância, caso sua implementação não confronte a forma como se estrutura a disputa política no orçamento. A inferência da relevância da gestão estratégica não estaria associada simplesmente ao impacto de metas, indicadores e resultados na alocação de recursos, mas à capacidade de canalizar para a gestão estratégica formal parte do processo de tomada de decisões, interagindo com as decisões alocativas do orçamento, afetando e aprimorando as estratégias para governar e as correções de rumo que ambientes complexos, voláteis e turbulentos engendram.

O regime fiscal dos Estados Unidos, embora sistematicamente sujeito a controvérsias (acadêmicas e políticas) sobre sua sustentabilidade, opera em contexto de baixa inflação, baixa taxa de juros para os títulos públicos e forte demanda por sua moeda e ativos nela denominados. Este contexto permite grau de liberdade expressivo à autoridade fiscal, que, embora encontre restrições ao crescimento da despesa, essa liberdade não é obrigada a gerenciamento de curto prazo incompatível com a dimensão da performance. Note-se que, mesmo no período de maior incerteza e instabilidade para a política econômica dos Estados Unidos, após a crise financeira de 2008, o governo federal foi capaz de empreender amplo programa de gasto, inclusive estimulando os investimentos públicos. A função anticíclica da política fiscal pôde ser implementada, reforçando a política monetária.

Os momentos de fechamento do governo, que refletem mais os desarranjos políticos que a própria sustentabilidade da dívida pública, constituem-se no principal elemento disruptivo para a performance, principalmente pelos efeitos de curto prazo (no momento do fechamento), uma vez que os desdobramentos posteriores não mostraram grande capacidade de constranger as políticas públicas, refletindo o grau de liberdade de que o Poder Legislativo dispõe de contornar mesmo as medidas fiscais mais restritivas que tendem a lhe seguir. Neste contexto, engajar a administração pública na busca por melhor desempenho se mostrou mais viável, tendo a liderança política americana se empenhado em promover o amadurecimento da gestão estratégica.

De forma análoga, a execução da gestão estratégica não se materializou em estratégias para governar capazes de subverter a trajetória das contas públicas. Dado o arcabouço fiscal e político, focou aprimoramentos pontuais e a canalização de novas prioridades específicas de cada administração. As grandes mudanças e reorientações de política pública ocorridas no período – desonerações tributárias, regulação financeira, meio ambiente, reforma da saúde, protecionismo e unilateralismo, auxílios financeiros emergenciais a pessoas e empresas – tendem a ser canalizadas para a legislação e a regulação com menor tramitação na gestão estratégica associada ao GPRMA.

Nessa perspectiva, é pouco razoável apontar dominância entre as instituições regras fiscais e gestão estratégica, tampouco articulação em que se reforçariam, sendo possível postular sua independência, na medida em que os impactos das regras fiscais são pouco relevantes para os desdobramentos da gestão estratégica, ao mesmo tempo que a gestão estratégica pouco interfere no regramento fiscal. Esse distanciamento talvez explique a maior estabilidade institucional, ao eliminar fonte potencial de mudança, associada ao maior entrelaçamento dessas instituições. Embora sejam observadas mudanças ao longo do tempo nas duas instituições – refletindo fatores como aprendizagem, dinâmica contextual e adaptação das estratégias dos atores relevantes –, a ausência de contradição entre regra fiscal e gestão estratégica permite aflorar as características de maior permanência de instituições programáticas, preservando os elementos originais nelas embutidos.

Note-se que essas instituições têm atraído questionamentos: i) as regras fiscais mostram-se incapazes de conduzir a consolidação das contas públicas, revelando a submissão dessa instituição aos ditames políticos do processo orçamentário; e ii) os efeitos da gestão estratégica sobre a eficiência não tendem a ser encontrados pela literatura nem reconhecidos pela sociedade. Embora esses questionamentos permitam interpretações negativas em relação aos objetivos iniciais pretendidos por ideólogos e apologistas das duas instituições, sob a perspectiva do quadro analítico proposto por Wildavsky, complementado por contribuições da teoria da mudança institucional gradual e das estratégias para governar, elas parecem

ter logrado êxito não desprezível, configurando instrumentos capazes de influenciar a tomada de decisão em um ambiente marcado pela lógica da ação política. Regras fiscais permitiram certo controle sobre o gasto público, sem inviabilizar a tomada de decisões relevantes, em especial em momentos críticos, enquanto a gestão estratégica vem sendo paulatinamente inserida na cultura organizacional do Executivo federal, promovendo algum grau de conexão com o processo orçamentário e apoiando a tomada de decisão estratégica nas agências individuais, além de viabilizar maior coordenação administrativa dentro do Poder Executivo.

Ao fim e ao cabo, nos Estados Unidos, a característica estrutural do processo orçamentário em países desenvolvidos, apoiado no incrementalismo, não foi substantivamente afetada, o que, ainda segundo nossa leitura de Wildavsky, facilita a incorporação efetiva da regra fiscal e da gestão estratégica a esse processo, podendo, assim, desempenhar papel (relevante e) complementar, integrando-se efetivamente ao seu contexto. Todavia, não se pode ignorar que o fortalecimento do binômio individualismo-mercado alcançou essas inovações, conduzindo os preceitos desse binômio para o processo decisório orçamentário, reconfigurando a direção das políticas públicas nos Estados Unidos.

4 O CASO DO GOVERNO FEDERAL DO BRASIL

Esta breve descrição da implementação e evolução de regras fiscais e gestão estratégica é feita de forma a permitir a aplicação dos elementos analíticos ressaltados na seção 2 e utilizados no caso do governo federal dos Estados Unidos, além de procurar amplificar o potencial de comparação entre os casos escolhidos.

Coerente não somente com a tipologia de Wildavsky (2002), mas com sua teoria cultural, alerta-se novamente para as armadilhas na comparação entre países tão díspares. Parte-se não somente do princípio de que o processo orçamentário no Brasil é distinto em sua essência, tanto pela instabilidade estrutural que o caracteriza quanto pelo papel específico desempenhado pelos diferentes atores: i) as agências não estão sozinhas na defesa da expansão do gasto, contando com apoio do Congresso Nacional; ii) o guardião do Tesouro, embora solitário no ministério responsável pela condução da economia (com apoio da Secretaria de Orçamento), possui instrumentos de poder não usuais aos detidos pela burocracia congênere em países desenvolvidos e sem grandes cataclismas inflacionários; e iii) a presidência tende a operar diretamente ou por canais menos estáveis a coordenação entre gastadores e guardiões, mas com tendência a movimentos pendulares mais extremados.

Embora aplicar as categorias culturais da obra de Wildavsky ao Brasil esteja além do escopo deste trabalho, a comparação com os Estados Unidos deixa patente o menor peso de uma cultura política individualista e a influência de uma longa herança de inflação alta e incerteza generalizada, que levou à

institucionalização de práticas típicas do orçamento repetitivo. Na verdade, o estudo clássico de Wildavsky e Caiden (2003, p. 73) sobre orçamento e planejamento nos países pobres elege o Brasil como o “tipo ideal weberiano” de orçamento repetitivo, em que a prática do contingenciamento e da gestão do orçamento a partir do fluxo financeiro dominava e programação orçamentária.

Já o cotejo com a Europa indicaria menor peso do distributivismo, com a hierarquia tendo deixado raízes após meio século de dirigismo estatal nos rumos do desenvolvimento da economia. O período em análise testemunha crescimento expressivo do distributivismo, bem como um embate intenso (e pendular) entre mercado e hierarquia.

A regra de ouro, inserida pela Constituição de 1988, aparece como o primeiro regramento fiscal formal, mas não se mostra relevante para o processo alocativo, na medida em que não lhe impõe restrições.⁶ Apenas uma década depois, no âmbito do acordo com o FMI e sob a égide das inovações preconizadas pelo PFM, adotou-se a regra fiscal de resultado primário com fortes reflexos alocativos. Foram fixadas metas anuais de resultado primário, inicialmente para o período 1999-2001, com marcos trimestrais, de forma a assegurar o efetivo cumprimento da meta anual.

A principal diferença em relação às regras fiscais adotadas pelo governo federal dos Estados Unidos é associada à elevada rigidez operacional da regra brasileira, cujo integral cumprimento demandava imposição de mecanismo assemelhado ao contingenciamento, mas com implementação efetiva ao longo de todos os exercícios: o contingenciamento dos limites de empenho e pagamento dos itens discricionários autorizados pela lei orçamentária. Além de funcionar como mecanismo para corrigir eventuais “excessos” na tramitação legislativa da lei orçamentária, o contingenciamento assume papel central na execução do orçamento, devendo ser acionado em função de desvios em relação às projeções fiscais embutidas na meta acordada com o FMI, o que impôs elevada volatilidade ao componente discricionário do gasto federal.

A escolha de *design* para a meta fiscal, que implicava obtenção de resultado mínimo em cada trimestre sob pena de sanção (inicialmente relacionada ao acesso aos empréstimos disponibilizados pelo acordo com o FMI), ajudou a consolidar o resultado primário como seu indicador. O resultado nominal, indicador adotado pelos Estados Unidos entre 1985 e 1990, dificilmente seria compatível com meta estrita trimestral, dado o impacto dos parâmetros macroeconômicos, como inflação, juros e câmbio, sobre esse agregado, em especial no contexto de elevada

6. Apenas na elaboração do orçamento de 2019, depara-se com a possibilidade de infringir o comando da regra de ouro – a emissão de dívida pública somente pode ser feita para custear fonte associada à despesa de capital. A forma como essa restrição foi contornada, edição de crédito orçamentário especial, valida a percepção de baixa relevância desse comando para o gerenciamento das contas públicas brasileiras, em oposição ao desenho tradicional, como no caso do Reino Unido, em que se estabelece uma restrição efetiva à política fiscal.

volatilidade que caracterizava a economia brasileira da época. Não obstante, a fixação da meta de resultado primário levava em conta a dinâmica da trajetória da dívida líquida do setor público, sendo que alterações mais pronunciadas engendraram revisões das metas de resultado primário em períodos subsequentes.⁷ Outra diferença em relação ao regramento dos Estados Unidos decorreu da abrangência da meta fiscal, que englobava o conjunto do setor público, a despeito do federalismo.

A legislação nacional acolheu o novo regramento fiscal, inicialmente por meio da introdução de comandos específicos na Lei Orçamentária Anual (LOA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ambas de vigência anual. Com a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, há perenização desse arcabouço, passando a ser obrigatórias a definição de meta fiscal anual e a utilização do contingenciamento como instrumento para garantir o atingimento dessa meta, sendo fixada periodicidade bimestral para aferir eventual insuficiência do resultado primário projetado para o ano. A LRF estabeleceu amplo conjunto de regras e normas para as contas públicas de todos os entes da Federação: limites de gastos com pessoal, limites de endividamento (não regulamentado para a União), obrigação de compensação em caso de criação de despesa continuada de natureza obrigatória e de renúncia tributária,⁸ obrigatoriedade de apresentação de demonstrativos de análise de risco fiscal, entre outras, além de criminalizar infrações ao regramento fiscal. Na prática, a LRF institucionaliza várias das recomendações do PFM na tentativa de criar um Novo Regime Fiscal (NRF).

O ajuste fiscal posto em prática a partir do acordo com o FMI contemplou: i) imposições permanentes e temporárias de novos tributos e majorações de alíquotas; ii) medidas de contenção estrutural do gasto público (em especial no âmbito previdenciário); e iii) compressão do gasto discricionário. Em decorrência, foi possível gerar os superávits primários acordados, estabilizando a trajetória futura esperada para a dívida pública, mesmo em contexto de baixo crescimento econômico, desvalorização cambial e elevadas taxas de juros incidentes sobre os títulos públicos. Também foi possível manter o esforço de ampliação das despesas sociais, que conformaram o embrião do Estado de bem-estar social no Brasil, desenhado pela Constituição de 1988, mas que não pode avançar até a estabilização monetária: em contexto de ajuste fiscal, os gastos sociais não somente foram protegidos como apresentaram expansão, canalizando os recursos excedentes à meta fiscal.

Ao contrário do verificado nos Estados Unidos, esse movimento implicou a desestruturação da gestão estratégica concebida pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) como a principal marca de seu segundo mandato. O Brasil é um país com tradição em planejamento governamental, que até o final da década de 1970

7. Adicionalmente, a dívida líquida foi adotada como critério indicativo no acordo com o FMI.

8. Notar a semelhança entre esse comando da LRF e o mecanismo de Paygo dos Estados Unidos.

havia sido a principal ferramenta das estratégias para governar, suplantando a relevância do orçamento. O planejamento é descontinuado ao final do regime militar, com a desorganização macroeconômica que pautou o país até a edição do Plano Real (Almeida, 2007). A Constituição de 1988 havia legado novo instrumento de planejamento, por meio do Plano Plurianual (PPA), com previsão de integração ao orçamento, mas cuja implementação foi inviabilizada pela instabilidade econômica.

Cabe dizer que em tese o PPA deveria se materializar como um Quadro Orçamentário de Médio Prazo (Medium-Term Budget Framework – MTBF), um dos instrumentos fundamentais do receituário de reformas orçamentárias preconizadas pelo PFM. Na prática, no entanto, ele surge na sombra do Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), estabelecido na Constituição de 1967, mas que se tornou pouco relevante em um contexto em que prevalecia o orçamento repetitivo.

Em 1996, o governo FHC lança um experimento-piloto (Brasil em Ação) que busca recompor a capacidade estatal de planejar e apoiar o desenvolvimento do país, agregando esse pilar ao conjunto de reformas de inspiração liberal – abertura comercial, desregulamentação econômica, privatizações e concessões – que deveriam estruturar novo modelo de desenvolvimento nacional. Também abrangeu uma reforma do Estado, com inspiração no NPM, que busca introjetar inovações internacionalmente difundidas, abrangendo desde formas organizacionais alternativas (organizações sociais, agências executivas, agências reguladoras), desburocratização, contratos de desempenho e critérios de remuneração a partir de avaliações de desempenho até vários elementos que convergem para o Brasil em Ação – empoderamento dos gerentes, técnicas de *project finance* e coordenação transversal, conformando o embrião da gestão estratégica difundida internacionalmente, e que à época já havia se estruturado nos Estados Unidos no bojo do GPRA.

Note-se que, embora com diferenças não desprezíveis em relação ao caso dos Estados Unidos, que se inspirou mais diretamente na gestão estratégica praticada na iniciativa privada, há grandes semelhanças em relação ao Brasil em Ação (e principalmente ao formato adotado em sua posterior difusão para o restante do PPA): i) compatibilização do planejamento (visão estratégica de médio prazo) com o orçamento; ii) introdução de cultura de tomada de decisões e gerenciamento com base em indicadores, metas e resultados alcançados; iii) maior autonomia aos gerentes; e iv) execução de programas e projetos a partir das técnicas em voga no setor privado.

Inicialmente bem avaliado (Barzelay e Shvets, 2005), o modelo de gestão do Brasil em Ação é generalizado para o conjunto do PPA 2000-2003 (Avança Brasil), enviado ao Congresso em 1999. Além de modernizar a gestão de projetos e programas, na busca por maior eficiência e efetividade, o Avança Brasil pretendia retomar a capacidade de o Estado apoiar o desenvolvimento nacional

de forma mais intensa, ao disponibilizar recursos às prioridades governamentais e em consonância com uma estratégia de desenvolvimento pré-formulada (refletida principalmente nos estudos dos eixos de integração).

A adoção de regras fiscais rígidas a partir de 1999 desestrutura essa estratégia, ao afetar o volume de recursos disponível e tornar seu fluxo incerto, suprimindo a previsibilidade financeira, que havia se mostrado fundamental para o sucesso do Brasil em Ação. Ao inviabilizar, na prática, a generalização planejada da gestão estratégica, retira a possibilidade de sucesso da estratégia de desenvolvimento apoiada no gasto público, de resto comprometida pela própria crise econômica que se segue ao desequilíbrio externo. Configura-se situação de dominância da regra fiscal com forte impacto sobre o conjunto das estratégias para governar, que, em movimento defensivo, se apoia fundamentalmente no ajuste macroeconômico (Matsuda, Shepherd e Wenceslau, 2006).

A adoção de regra fiscal rígida no Brasil parece conforme à tipologia orçamentária proposta por Wildavsky, em que predomina o elevado grau de imprevisibilidade financeira, sendo a instabilidade macroeconômica típica de países não desenvolvidos reforçada por regra fiscal que transmite volatilidade adicional ao orçamento. O contingenciamento abrangente via contingenciamento provocava constantes ajustes na programação orçamentária inicialmente concebida, gerando incerteza, ineficiência alocativa e reações típicas do período em que prevaleceu o orçamento repetitivo. O diagnóstico de Wildavsky do Brasil sendo o “tipo ideal” de orçamento repetitivo poderia ser mantido, mesmo tendo ocorrido diversas tentativas de modificação nas instituições que regiam o processo orçamentário.

Embora houvesse a possibilidade de ampliar o gasto público, as decisões relevantes foram tomadas fora do ambiente da gestão estratégica e os mecanismos concebidos para internalizar o PPA foram paulatinamente desmantelados, eliminando os incentivos para que os atores conferissem real significado à gestão estratégica. Mais do que inviabilizar parcela dos projetos e programas planejados, a “dominância” fiscal concorre para enfraquecer não somente a atividade de planejamento, mas também a tentativa de introjetar na cultura administrativa comportamentos e decisões fundamentadas em indicadores, metas e resultados, transformando o PPA em instrumento meramente burocrático.⁹ Nessa perspectiva, a atuação dos guardiões é bastante fortalecida, frustrando os planos não somente dos gastadores, mas dos próprios definidores de prioridade, que abandonam a gestão estratégica ao optar pelo fortalecimento do regramento fiscal.

9. Em perspectiva, o impacto da desestruturação do PPA Avança Brasil pode ser classificado como evento de grande repercussão, na medida em que esse instrumento não se mostrou mais capaz de retomar as funções de gestão estratégica. Justamente por ser um processo lento e complexo, a desestruturação, em momento que se buscava implementação generalizada, teve o condão de expulsar do PPA sua função de gestão estratégica, assumida por outros elementos, quer como organizador das prioridades alocativas, quer como ferramenta de modernização organizacional.

O crescimento econômico a partir de 2004, sob um novo governo, abriu espaço para o retorno da gestão estratégica, novamente estruturada a partir de experiência restrita: o Projeto Piloto de Investimentos (PPI), assim como o Brasil em Ação, abrangia poucas iniciativas com baixo impacto fiscal. Além de contar com programação orçamentária e financeira específica, o PPI introduziu inovação central para alcançar o *status* de prioridade no contexto de metas fiscais rígidas, decorrente da manutenção do acordo com o FMI até 2004 e da institucionalização promovida pela LRF – a possibilidade de excluir essa despesa da comprovação do cumprimento da meta fiscal. Ensaiado no penúltimo ano do governo FHC, com a proposta de excluir os investimentos comercialmente orientados da Petrobras, e adotado em pequena escala em 2004, com os gastos específicos das estatais de saneamento, o abatimento do regramento fiscal aparece como inovação-chave, capaz de canalizar recursos para prioridades (investimentos) que enfrentam dificuldades no arcabouço fiscal então vigente.

O sucesso do PPI ensejou sua expansão, embora a partir de estratégia distinta daquela perseguida inicialmente por FHC: em vez da tentativa de generalizá-la para o conjunto do gasto público, as prioridades foram substantivamente ampliadas com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), mas contemplando ainda grupo restrito e especificado de despesas, associadas à infraestrutura de logística, energia e social. Ressalte-se que o arcabouço institucional do orçamento brasileiro permite a não execução (parcial ou total) dos gastos não obrigatórios, conferindo ao Poder Executivo elevado grau de discricionariedade nesse processo, o que estimula a segregação (formal ou informal) de conjunto prioritário. A permanência de regra fiscal impondo o contingenciamento em caso de risco de descumprimento da meta de resultado primário completa os incentivos que explicam essa opção.

Além de arranjo fiscal específico, a gestão estratégica estruturada e aplicada para o período 2005-2014 contemplava coordenação e monitoramento intensivo do núcleo de governo, envolvendo diretamente o primeiro escalão da Presidência da República, dos ministérios da Fazenda e do Planejamento (responsáveis por meta fiscal, orçamento e liberação de recursos), além dos ministérios executores, o que permitia diminuir os desafios envolvidos na execução de projetos e programas complexos. Ao substituir o PPA enquanto instrumento de gestão estratégica, o PAC se constituiu no principal elemento das estratégias para governar, alçando a responsável por seu gerenciamento à Presidência da República.

Estabelece-se relação de complementaridade entre gestão estratégica e regra fiscal, na qual a operacionalização da regra fiscal fortalece conjunto específico de despesas, cuja realização é entendida como central para o desempenho do governo e da própria economia, na medida em que a sustentação do crescimento seria dependente do fortalecimento do investimento, após quase duas décadas de

inanição. O regramento fiscal também foi complementar a outros tipos de gastos públicos, canalizando a ampliação das receitas decorrente de conjuntura favorável para amplo conjunto de setores, com destaque para o gasto social.

A gestão estratégica apoiada no PAC tem maior abrangência que aquela conferida pela lei orçamentária, englobando empresas estatais, concessões de serviços públicos e financiamentos públicos e quase públicos (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS). Em decorrência, o ajuste na regra fiscal não se manifesta somente na possibilidade de descontar despesas do orçamento fiscal e da seguridade social da meta anual, abrangendo a exclusão da Petrobras e da Eletrobras do escopo da meta fiscal (a partir de 2009), bem como a utilização de outros mecanismos alocativos externos a esse regramento, em especial no caso dos bancos públicos, que recebem recursos adicionais via aportes do Tesouro Nacional.

Embora seja possível identificar diferentes elementos nas estratégias para governar adotadas no período 2005-2014, como a mencionada consolidação do Estado de bem-estar social, postula-se a centralidade dos instrumentos associados à gestão estratégica, que é paulatinamente ampliada, incorporando novos programas estruturados à semelhança do PAC, como o Minha Casa Minha Vida, que inclusive passa a ser objeto de abatimento da meta de resultado primário, e outros como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), o Brasil sem Miséria, o Ciência sem Fronteiras, o Programa de Sustentação do Investimento e desonerações tributárias, que, embora não dispusessem dessa forma de priorização em relação à meta fiscal, contam com sistemática de gerenciamento semelhante ao PAC e com recursos assegurados. Note-se que o Paygo embutido na LRF também é contornado, a partir de interpretação da legislação, que permite a adoção de renúncias tributárias e ampliação de despesas obrigatórias de caráter continuado sem a necessidade de comprovação e compensação específicas.

Em relação ao Brasil em Ação e à experiência dos Estados Unidos, a retomada da gestão estratégica foi dissociada do componente de modernização organizacional, concentrando-se na realização de projetos e programas prioritários para o desenvolvimento nacional, o que também envolve a ampliação da capacidade de coordenação governamental. Embora não fosse incomum empreender tentativas de difusão do planejamento estratégico nos órgãos federais e o PPA continuasse como obrigação constitucional demandando realização de tarefas periódicas de elevada complexidade, essas tentativas não foram articuladas ao centro da gestão estratégica, dotando-o de reduzido apoio no núcleo decisório governamental, o que tende a restringir a capacidade de promover avanços efetivos.

A reversão do ciclo de crescimento, entretanto, acaba induzindo nova mudança na articulação entre regra fiscal e gestão estratégica, observando-se, no início do segundo mandato da presidente Dilma, a desestruturação da gestão estratégica,

com o fim dos descontos na meta fiscal e a gradual diminuição dos recursos alocados aos programas e projetos prioritários, não sendo incomum o encerramento de iniciativas que haviam pautado a gestão estratégica no período anterior. Enquanto o governo federal dos Estados Unidos foi capaz de evitar maiores discontinuidades em seus gastos prioritários, mesmo enfrentando deterioração nas contas fiscais, a característica estrutural de instabilidade do orçamento brasileiro, consoante à tipologia de Wildavsky, torna mais complexa a manutenção do nível de gasto público em conjunturas recessivas, o que foi exacerbado pela regra fiscal estabelecida, mesmo sendo facultados ajustes anuais no valor da meta de resultado primário.

A erosão da governabilidade observada a partir de 2015 também contribuiu para a mencionada desestruturação da gestão estratégica, tendo sido acompanhada pela formação de ampla coalizão contrária à imposição de novas obrigações tributárias, e mesmo à redução das renúncias previamente concedidas, revelando comportamento assemelhado ao predominante nos Estados Unidos, em que, a despeito da deterioração fiscal, foram concedidas (e perenizadas) isenções tributárias expressivas.

A mudança de governo após o *impeachment* reintroduz a agenda de reformas neoliberais do governo FHC, trazendo para o debate público questões como as reformas trabalhistas, tributárias, previdenciária, administrativa e comercial. Ao mesmo tempo, o governo Temer fortalece as regras fiscais por meio da aprovação da emenda constitucional do NRE, que introduz, a partir de 2017, um teto de gasto para as despesas primárias do governo federal, ajustado anualmente pela inflação. Ao ancorar as expectativas do mercado financeiro e de outros agentes econômicos, a partir de estratégia de ajuste fiscal de longo prazo (abrangendo período de vinte anos), abriu caminho ao reconhecimento do desequilíbrio fiscal em curso, com a adoção de metas deficitárias. Embora tenha evitado reversão mais abrupta das despesas, não perseguiu a reconstituição da gestão estratégica apoiada no gasto público. Além da continuidade da contração do gasto discricionário, intensificou a desalavancagem dos bancos públicos, em especial pela devolução antecipada dos recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao Tesouro Nacional, e reorientou a ação das empresas estatais, que não somente reduziram seus investimentos como ampliaram o peso dos interesses corporativos, restringindo o espaço de atuação das políticas públicas, em conjuntura marcada por forte desequilíbrio financeiro e patrimonial das empresas, assoladas ainda por denúncias de corrupção e por procedimentos de reforço da integridade e *compliance*.

Note-se a diferença em relação ao “teto” estabelecido nos Estados Unidos, que excluiu (quase integralmente) o gasto mandatário de seu escopo, restringindo-o à parcela discricionária. Embora tenha engendrado contração desses gastos, e preestabelecido trajetória plurianual de limitações, reteve a capacidade política de calibrar esse movimento. No Brasil, o arranjo fiscal adotado implica que a expansão do gasto

obrigatório contrai “automaticamente” o gasto discricionário, além de incentivar adoção de medidas para contenção do gasto obrigatório sem as quais o “teto” estaria condenado em momento relativamente próximo. Em decorrência, os atores políticos perdem a capacidade de ajustar anualmente o nível de contração dos gastos discricionários.

A rigidificação das regras fiscais não se expressa apenas na convivência de meta anual de resultado primário com o teto do gasto. Os procedimentos orçamentários e financeiros tornaram-se mais amarrados após as rejeições das contas da presidente de 2014 e 2015, em que o Tribunal de Contas da União (TCU), no papel de vigia, define contornos interpretativos mais restritos para o conjunto de normas e obrigações contidas na legislação. Nesse contexto, a execução do orçamento mostra-se incapaz de produzir decisões que aproximem o nível de gasto discricionário dos limites permitidos pelas regras fiscais,¹⁰ tornando ainda mais incerta a programação da despesa.

O NRF busca, dessa forma, inverter a tendência inaugurada com o advento da regra fiscal, em que se observam elevação da receita líquida do governo central federal (14% do PIB em 1997 para 17% do PIB em 2016) e expansão da despesa primária total (14% do PIB em 1997 para 20% em 2016), tendo a dívida pública bruta alcançado 70% do PIB em 2016. Entretanto, os anos iniciais não observam reversão substantiva, com a dívida alcançando 76% do PIB em 2019.

O regramento fiscal contribui para afastar estratégias para governar que sejam assentadas em gastos públicos, o que tende a ampliar a aposta em reformas liberais. Estas não foram capazes de inverter o processo recessivo, tampouco sinalizar melhorias substantivas nas contas públicas, ao contrário do observado entre 1999 e 2004. Não obstante, a manutenção do teto de gastos em contexto de exacerbada rigidez fiscal tende a impulsionar o ajuste pelo lado da despesa, enquanto a queda dos juros incidente sobre a dívida pública (ajudada pelo pré-pagamento da dívida do BNDES junto ao Tesouro Nacional) exerce efeito de comprimir o déficit nominal. As despesas obrigatórias, que não foram objeto de reformas nos Estados Unidos, tendem a reduzir sua expansão, a partir da aprovação da emenda constitucional da reforma da Previdência e de outros ajustes legislativos pontuais. Nesse cenário, eventual retomada do crescimento pode contribuir para melhorias mais substantivas das contas públicas.

Na impossibilidade de reformatar a gestão estratégica apoiada no gasto público como elemento central do crescimento, ganham proeminência instrumentos assemelhados à gestão estratégica contidos nas leis de desempenho dos Estados Unidos. A tentativa de estruturar processos organizados e sistemáticos

10. O espaço para execução de despesa adicional em relação ao limite estabelecido pelo teto de gastos foi de R\$ 43 bilhões em 2017, R\$ 60 bilhões em 2018 e R\$ 34 bilhões em 2019, valores próximos ao investimento total do governo central em cada exercício (R\$ 46 bilhões em 2017, R\$ 53 bilhões em 2018 e R\$ 57 bilhões em 2019).

para o fortalecimento da governança e da gestão assume maior proeminência, o que pode ser atestado a partir da lei do PPA 2020-2023, que determina a publicação de plano estratégico para todos os órgãos da administração federal direta e indireta, obrigação intensificada pela regulamentação, ao exigir que o plano seja acompanhado de medidas de monitoramento e avaliação, na tentativa de estimular mudança de cultura organizacional à semelhança do movimento em curso nos Estados Unidos desde a edição do GPRA em 1993.

A análise das mudanças institucionais das regras fiscais e da gestão estratégica permite entendê-las a partir das alterações no contexto, em particular das conjunturas econômicas e das preferências dos governos de plantão. Demonstra que, conforme a teoria de Mahoney e Thelen (2009), elas são objeto de incessante disputa de atores e coalizões em busca de seus interesses e mediadas por suas crenças. Mesmo instituições programáticas, estruturadas de forma a garantir longa permanência, tendem a sofrer mudanças sistemáticas, como é patente no caso das regras fiscais, instituídas com o objetivo explícito de viabilizar a sustentabilidade do regime fiscal, que são operadas nessa direção até 2004, e paulatinamente flexibilizadas a partir de 2005, até serem praticamente erodidas, retomando seu significado original a partir de 2016 no bojo de crises econômicas e políticas. Em ambos os períodos, configuraram “dominância” em relação à gestão estratégica, que, por sua vez, pode ser caracterizada por dificuldades em se enraizar e conduzir a ação governamental. Ao contrário do caso dos Estados Unidos, em que a gestão estratégica tem tido condições de estabilidade sem que o regramento fiscal lhe imponha maiores obstáculos, o Brasil mostra-se incapaz de institucionalizar simultaneamente esses instrumentos do processo alocativo, configurando movimento pendular. Os diferentes atores e coalizões mostram preferências por formatos de regra fiscal e gestão estratégica não capazes de evoluir conjuntamente, sendo espaço privilegiado de observação do conflito político e das dificuldades em organizar a ação coletiva cooperativa no país. Mais do que eventuais imperícias no desenho específico de cada instrumento e mesmo de decisões e calibragem equivocadas, essa incapacidade parece revelar barreiras mais estruturais no processo orçamentário e nas estratégias para governar. Nos termos da tipologia cultural de Wildavsky, o embate entre hierarquia, mercado e equidade parece pouco capaz de sagrar modelo nacional relativamente estável, sendo as mudanças pendulares entre as formas de organização social espelhadas em alterações no formato e na operação das regras fiscais e da gestão estratégica. Embora esse conflito seja universal, a incapacidade de estruturar tendência econômica mais favorável torna as mudanças de preferências sociais e as alternâncias políticas elemento amplificador da instabilidade no processo orçamentário.

O debate público – dentro do governo e na sociedade – sobre o teto do gasto, aguçado pelos rescaldos da pandemia, tende a colocar o sistema político

em um dilema, repercutindo o antagonismo entre regras fiscais e gestão estratégica. De um lado, a manutenção do atual regramento tende a afastar qualquer possibilidade de retomar gestão estratégica relevante apoiada no gasto público. Em contraste, eventual flexibilização das regras fiscais tem o condão de desestabilizar potencial recuperação econômica, a depender das reações dos agentes econômicos ao novo contexto. A dificuldade do processo e da governança orçamentária brasileira em compatibilizar esses instrumentos, em especial nos momentos de retração da economia, configura questão central para a política pública do país, estando na base dos conflitos alocativos e das disputas políticas subjacentes, opondo coalizões de interesses opostas, mas fundamentalmente dificultando a construção de cenários futuros positivos.

5 CONCLUSÃO

A análise da implementação e evolução de regras fiscais e gestão estratégica nos governos federais dos Estados Unidos e do Brasil, sob o ponto de vista do processo e da governança orçamentária e das mudanças institucionais graduais, procurou contribuir para o entendimento desses instrumentos internacionalmente difundidos, que se tornaram (quase) onipresentes nos últimos quarenta anos.

Interpretados como inovações no processo orçamentário, defende-se que não alteram suas características constitutivas, revelando a permanência da tipologia construída por Wildavsky previamente a essa difusão: i) ao refletir elementos estruturais (nível de riqueza e previsibilidade), o orçamento canaliza a ação política de maneira específica – estáveis nos países ricos (Estados Unidos) e instáveis nos pobres (Brasil); e ii) ao refletir elementos culturais (hierarquia, mercado e equidade), o nível de receita, despesa e dívida continua refletindo o arranjo político vitorioso. Regras fiscais e gestão estratégica, ao interagirem com esses aspectos estruturais, acabam amoldando-se a eles.

Nessa perspectiva, as elevadas ambições depositadas nessas inovações – assegurar a sustentabilidade fiscal e a eficiência do gasto público – acabam inexoravelmente frustradas. Argumenta-se que essa conclusão não invalida a relevância desses instrumentos para o entendimento das decisões governamentais nem mesmo em uma perspectiva de aprimoramento dessas decisões. Roberts (2011) já alertava para a faceta mais ingênua da economia da austeridade (que o autor chama de institucionalismo), que parecia acreditar que a formalização de alguma regra fosse, *per se*, capaz de condicionar o comportamento dos atores, nos termos estritos em que essas regras foram concebidas.

Mahoney e Thelen (2009) permitem leitura “menos ingênua”, que se utilizou neste capítulo para tentar revelar a incessante atuação dos agentes sobre as instituições (regras formais e informais), responsáveis por mudanças graduais. Regras

fiscais e gestão estratégica não parecem instituições desprovidas de relevância, mesmo que não produzam os resultados supostos que embalsamaram o debate público, tanto nos momentos iniciais quanto ao longo das evoluções mais marcantes. Mostram-se relevantes na medida em que canalizam parte do processo decisório (geral e alocativo), sendo incorporadas pelos diferentes agentes nos cálculos e estratégias que embasam sua atuação e seus conflitos. Em particular, conformam parcela expressiva das estratégias para governar, condicionando, no caso das regras fiscais, os limites financeiros da ação governamental (ou sendo alteradas para acomodar decisões governamentais), bem como estratégias emergentes e a coordenação governamental, no caso da gestão estratégica. Sua implementação é sempre sujeita a disputas políticas, contestada por diferentes grupos e suscetível a modificações e releituras à medida que esses conflitos evoluem.

Os casos analisados permitem ainda entrever diferenças relevantes nos resultados concretos dessas instituições – patentes, por exemplo – no papel exercido pela regra fiscal na desestruturação da ação governamental nos momentos de contração da economia, dando forma ao caráter pró-cíclico da política fiscal no Brasil, em oposição à possibilidade conferida por esse regramento de adotar políticas anticíclicas no caso dos Estados Unidos; analogamente, colocam em evidência o peso da gestão estratégica associada ao gasto público nos momentos de expansão da economia brasileira, em contraposição à maior estabilidade de procedimentos e tipos de decisão canalizados pela gestão estratégica no caso dos Estados Unidos.

Mas é na articulação entre esses dois instrumentos que os contrastes e a dinâmica institucional podem ser percebidos de forma mais intensa: a análise dos Estados Unidos revela maior grau de liberdade para a compatibilização de regras fiscais e gestão estratégica, capazes de apresentar trajetórias relativamente independentes. Reitera-se a postulação de que a tipologia de Wildavsky é capaz de explicar esse fenômeno, que reflete o maior nível de riqueza e previsibilidade, e confere condições para a atuação governamental manter trajetória menos disruptiva ao orçamento, em particular aos gastos públicos discricionários. Esse movimento tende a ser reforçado por menor dependência do modelo de crescimento dos Estados Unidos em relação ao gasto público, considerando a capacidade de inovação embutida em seu sistema econômico e empresarial que aproxima o país da fronteira mundial de eficiência.¹¹ Também permite à esfera política tratar o orçamento a partir de foco mais distributivo, além de adotar políticas anticíclicas nos momentos mais agudos. Na base desse movimento, a teoria cultural do orçamento reconheceria a predominância histórica do mercado nos Estados

11. Não se postula baixa relevância do gasto do governo federal dos Estados Unidos, quer enquanto componente da demanda agregada, quer como indutor de decisões estratégicas de investimento e inovação do setor privado, o que transcende o escopo deste artigo. Weiss e Thurbon (2018), por exemplo, abordam uma das facetas da relevância do gasto público para o desempenho da economia americana, focada no complexo industrial-militar.

Unidos, cuja intensificação nas últimas décadas não deixou de produzir conflitos agudos com a equidade, movimento espelhado no orçamento.

O Brasil, em oposição, não tem demonstrado dispor de grau de liberdade suficiente para adotar políticas anticíclicas, sendo a tentativa observada entre 2010 e 2014 revertida de forma abrupta ainda na gestão da presidente Dilma. Os governos Temer e Bolsonaro, em contexto nacional com menor capacidade de gerenciamento autônomo de suas despesas e da própria dinâmica macroeconômica, se mostraram conformados à “dominância” da regra fiscal em relação à gestão estratégica, apostando em rota alternativa para a retomada do desenvolvimento nacional. Não obstante, substituir o papel do gasto público na construção de estratégias exitosas ainda não se mostrou factível, o que aguça os potenciais conflitos sociais: apostar no modelo neoliberal com a manutenção do regramento fiscal e menor relevância do gasto público ou flexibilizar esse regramento e procurar reconstruir gestão estratégica assentada no gasto público? Exigir que o conflito político defina a repartição de recursos públicos e organize a expansão da economia parece tarefa superior às capacidades da governança do orçamento brasileiro em conjunturas econômicas adversas, constituindo grande desafio para a ação coletiva no país.

Potencialmente, é possível importar ou redesenhar as regras que regem a política fiscal e a gestão estratégica, não faltando literatura capaz de prover informações e reflexões sobre estes instrumentos (Moynihan e Beazley, 2016; Eyraud *et al.*, 2018). O caso dos Estados Unidos pode se constituir em exemplo tão bom quanto vários outros adotados pelos países desenvolvidos, ou mesmo de alguns países da periferia, como o Chile, que costuma ser apresentado como experiência inovadora e conforme às “melhores práticas”. Parece mais crível supor que apenas enfrentando as questões eminentemente políticas, associadas às formas pelas quais os conflitos e soluções para os dilemas da ação coletiva se manifestam, será possível aprimorar as instituições em tela, permitindo que contribuam, junto com outros elementos estruturadores das políticas públicas, para a superação das dificuldades que (atualmente) parecem inerentes ao modelo brasileiro nos últimos quarenta anos. E esse movimento requer entendimento mais aprofundado do processo orçamentário e de sua governança; das estratégias de atores e coalizões relevantes; do ambiente contextual; e dos limites e possibilidades disponíveis para a ação governamental, bem como da forma de articulação entre os aspectos culturais que estruturam a organização política da sociedade (hierarquia, mercado e equidade).

Este texto, ao abordar duas inovações no processo e na governança orçamentárias nos casos específicos do governo federal dos Estados Unidos e do Brasil, passíveis de comparações no intuito de aprimorar o conhecimento sobre esses fenômenos, espera contribuir para a reflexão de questão central aos dilemas nacionais, em particular ao apontar linha de pesquisa, mesmo que somente esboçada.

REFERÊNCIAS

ALESINA, A.; FAVERO, C.; GIAVAZZI, F. **Austerity**: when it works and when it doesn't. New Jersey: Princeton University Press, 2019.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. **Budget deficits and budget institutions**. Cambridge, Massachusetts: NBER, 1996. (Working Paper, n. 5556).

ALFORD, J.; GREVE, C. Strategy in the public and private sectors: similarities, differences and changes. **Administrative Sciences**, v. 7, n. 4, p. 35, 2017.

ALMEIDA, P. R. de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2007. v. 1, p. 193-228.

BARZELAY, M.; SHVETS, E. Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em Ação. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 3, p. 753-798, 2005.

BRYSON, J. M. The future of public and nonprofit strategic planning in the United States. **Public Administration Review**, v. 70, p. s255-s267, 2010.

BUCHANAN, J. M. The balanced budget amendment: clarifying the arguments. **Public Choice**, v. 90, n. 1-4, p. 117-138, 1997.

CALCAGNO, P. T.; LOPEZ, E. J. Informal norms trump formal constraints: the evolution of fiscal policy institutions in the United States. **Journal of Institutional Economics**, v. 13, n. 1, p. 211-242, 2017.

EYRAUD, L. *et al.* **Second-generation fiscal rules**: balancing simplicity, flexibility, and enforceability. Washington: IMF, 2018.

GAO – UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Managing for results**: further progress made in implementing the GPRA Modernization Act, but additional actions needed to address pressing governance challenges. Washington: GAO, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3RCBrax>>.

HACKER, J. S.; PIERSON, P. Winner-take-all politics: public policy, political organization, and the precipitous rise of top incomes in the United States. **Politics and Society**, v. 38, n. 2, p. 152-204, 2010.

HART, N.; NEWCOMER, K. **Presidential evidence initiatives**: lessons from the Bush and Obama administrations' efforts to improve government performance. Washington: Bipartisan Policy Center, 2018. (Technical Paper).

JACOBS, A. M. **Governing for the long term**: democracy and the politics of investment. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

JOYCE, P. **Strategic management in the public sector**. London: Routledge, 2015.

JOYCE, P. G.; LEVY, A. The program assessment rating tool and its role in evaluating the effectiveness of US government programs. **Business and Public Administration Studies**, v. 3, n. 1, p. 25-36, 2008.

KELLY, J.; WANNA, J. New public management and the politics of government budgeting. **International Public Management Review**, v. 1, n. 1, p. 33-55, 2000.

KROLL, A.; MOYNIHAN, D. P. The design and practice of integrating evidence: connecting performance management with program evaluation. **Public Administration Review**, v. 78, n. 2, p. 183-194, 2018.

KRUGMAN, P. Good enough for government work? Macroeconomics since the crisis. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 34, n. 1-2, 2018.

MAHONEY, J.; THELEN, K. (Ed.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 254 p.

MATSUDA, Y.; SHEPHERD, G.; WENCESLAU, J. **Management and evaluation within the Plano Plurianual: institutionalization without impact?** Washington: World Bank, 2006. (World Bank Report, n. 56422).

METZENBAUM, S. H. Measuring and improving government performance: learning from recent US experience. In: WANNA, J.; LEE, H.-A.; YATES, S. (Ed.). **Managing under austerity, delivering under pressure: performance and productivity in public service**. Camberra: ANU Press, 2015. p. 43-78.

MIKESELL, J. L.; MULLINS, D. R. Reforms for improved efficiency in public budgeting and finance: improvements, disappointments, and work-in-progress. **Public Budgeting and Finance**, v. 31, n. 4, p. 1-30, 2011.

MINTZBERG, H. The pitfalls of strategic planning. **California Management Review**, v. 36, n. 1, p. 32, 1993.

MOYNIHAN, D. P.; BEAZLEY, I. **Toward next-generation performance budgeting: lessons from the experiences of seven reforming countries**. Washington: The World Bank, 2016.

MOYNIHAN, D. P.; KROLL, A. Performance management routines that work? An early assessment of the GPRA Modernization Act. **Public Administration Review**, v. 76, n. 2, p. 314-323, 2016.

NGUYEN, H.-P. **Performance budgeting: its rise and fall**. Munich: MPRA, 2007. (MPRA Paper, n. 9415).

POLLITT, C. The new public management: an overview of its current status. **Administration and Public Management Review**, v. 8, p. 110-115, 2007.

ROBERTS, A. **The logic of discipline**: global capitalism and the architecture of government. New York: Oxford University Press, 2011.

_____. **Strategies for governing**: reinventing public administration for a dangerous century. New York: Cornell University Press, 2020.

ROBINSON, M.; BRUMBY, J. **Does performance budgeting work?** An analytical review of the empirical literature. Washington: IMF, 2005.

SCHICK, A. Reflections on two decades of public financial management reforms. *In*: CANGIANO, M.; CURRISTINE, T.; LANZARE, M. (Ed.). **Public financial management and its emerging architecture**. Washington: IMF, 2013. p. 21-78.

SIMON, H. A. Strategy and organizational evolution. **Strategic Management Journal**, v. 14, n. S2, p. 131-142, 1993.

WANNA, J.; LEE, H.-A.; YATES, S. (Ed.). **Managing under austerity, delivering under pressure**: performance and productivity in public service. Canberra: ANU Press, 2015.

WEBBER, C.; WILDAVSKY, A. B. **A history of taxation and expenditure in the Western world**. New York: Simon and Schuster, 1986.

WEISS, L.; THURBON, E. Power paradox: how the extension of US infrastructural power abroad diminishes state capacity at home. **Review of International Political Economy**, v. 25, n. 6, p. 779-810, 2018.

WILDAVSKY, A. B. Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation. **American Political Science Review**, v. 81, n. 1, p. 3-22, 1987.

_____. A cultural theory of budgeting. **International Journal of Public Administration**, v. 11, n. 6, p. 651-677, 1988.

_____. **Budgeting**: a comparative theory of the budgeting process. Oxford: Transaction Publishers, 2002.

WILDAVSKY, A. B.; CAIDEN, N. **Planning and budgeting in poor countries**. London: Transaction Publishers, 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MOYNIHAN, D. P. **The new federal performance system**: implementing the GPRA Modernization Act. Washington: IBM, 2013.

UNITED STATES. **Circular nº A-11**: preparation, submission and execution of the budget. Washington: OMB/EOP, 2018.

MULTIPLICIDADE DE REGRAS FISCAIS NO BRASIL: DISFUNÇÕES, RIGIDEZ E AMEAÇA À SUSTENTABILIDADE

Emilio Chernavsky¹

1 INTRODUÇÃO

Numa definição muito citada, uma regra fiscal é “uma restrição permanente sobre a política fiscal por meio de limites numéricos simples sobre agregados orçamentários” (Kopits e Symansky, 1998), em particular sobre alguma medida de resultado fiscal, de gasto ou de dívida pública. Embora regras de resultado fiscal equilibrado capazes de se encaixar nessa definição existam pontualmente em nível nacional ou subnacional há décadas, sua utilização somente passou a se disseminar fortemente no mundo a partir dos anos 1990. Hoje, mais de noventa países aplicam uma ou mais regras (Lledó *et al.*, 2017). O Brasil é um deles desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que já na sua origem trazia uma série de restrições e outras definições relacionadas à política fiscal, às quais novas disposições foram sendo acrescentadas ao longo do tempo.

O objetivo mais comumente evocado para a introdução das regras é o de promover a sustentabilidade fiscal (IMF, 2009), que será mais bem-discutida na próxima seção. No discurso dominante, associa-se a busca da sustentabilidade com a obtenção de melhores resultados fiscais. Essa associação, contudo, frequentemente não tem sido clara. Com efeito, as regras fiscais – não obstante sua grande expansão no Brasil e no mundo e seus impactos decisivos sobre a condução da política econômica onde são implantadas – têm tido resultados questionáveis justamente sobre os agregados para cujo controle são desenhadas. Embora países que possuem regras de fato tendam a apresentar melhores resultados fiscais, não é certo que a introdução de regras em países que não as possuem leve à redução dos déficits e da dívida do governo, como sustentava a maior parte da literatura dominante até a crise financeira global de 2008.² É isso o que revelam estudos recentes que consideram explicitamente a possibilidade da endogeneidade das regras,³ que não era tratada adequadamente

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental; e doutor em economia pela Universidade de São Paulo (USP).

2. Ver, por exemplo, Debrun *et al.* (2008) para a União Europeia (UE), e Corbacho e Schwartz (2007) para países emergentes.

3. A endogeneidade ocorre aqui quando as características que levam os países a apresentar bons resultados no controle da dívida e do déficit público são as mesmas que os levam a implantar as regras fiscais. Nesse caso, é incorreto atribuir às regras aqueles resultados fiscais, que se devem, na verdade, à presença daquelas características.

nos estudos anteriores. Heinemann, Moessinger e Yeter (2018), por exemplo, após analisarem trinta estudos elaborados desde a crise, confirmam a presença de endogeneidade e apontam que, uma vez filtrada, o impacto das regras sobre os agregados fiscais tende a ser estatisticamente não significativo. Na mesma linha, Caselli e Reynaud (2019) analisam um amplo painel de 142 países no período 1985-2015 e mostram que a correlação geralmente verificada entre regras fiscais e menores déficits desaparece quando a endogeneidade é corretamente tratada.

Se, por um lado, os resultados positivos das regras sobre a evolução dos agregados fiscais têm sido questionados, por outro lado as evidências derivadas do acúmulo de experiência prática têm fortalecido críticas importantes que apontam disfunções geradas na economia e na ação do governo relacionadas à sua introdução. As principais disfunções se referem aos itens descritos a seguir.

- 1) Sua frequente natureza pró-cíclica,⁴ pois, em meio a recessões, as regras podem não somente limitar ou mesmo impedir a ação do governo para reativar a economia, como obrigá-lo a cortar gastos e acentuar a queda, enquanto em momentos de expansão elas podem ser incapazes de impedir o desperdício de recursos públicos e a geração de pressões inflacionárias.
- 2) Seu impacto negativo sobre a qualidade das políticas públicas, uma vez que, ao impor limites de natureza geral sobre as despesas, tendem a levar ao corte daquelas politicamente mais frágeis, mesmo que tão ou mais relevantes, eficientes e eficazes a longo prazo, o que afeta especialmente os investimentos.
- 3) O fato de absorverem grande parte da capacidade política e técnica do governo, desviando-a de outras possíveis prioridades.
- 4) Seu incentivo à contabilidade criativa do governo, que leva ao registro de operações fora do balanço buscando aparentar o cumprimento das regras e, com isso, à redução da transparência das contas.

Se não têm impedido o avanço das regras, as críticas vêm contribuindo para que elas mudem ao longo do tempo. Essa mudança, no entanto, raramente assume a forma de uma revisão do arcabouço fiscal como um todo. Normalmente, envolve a alteração pontual de regras individuais em razão de pressões conjunturais ou, o que tem sido mais comum, a adição de novas regras, sem alterar ou revogar as existentes. Isso fez com que o arcabouço fiscal de países que, como o Brasil e muitos outros, adotaram suas regras fiscais de forma incremental, em contextos econômicos e políticos diferentes, geralmente sem revisar as existentes conforme as novas eram incorporadas, não raramente abranja uma multiplicidade de regras, muitas vezes

4. Ver discussão em Ardanaz *et al.* (2020).

inconsistentes e superpostas entre si, e, com isso, ineficientes e ineficazes em vista de seus objetivos, quando não contraproducentes.

Múltiplas regras são inconsistentes quando em seu conjunto aplicam limites que se mostram muito restritivos para um agregado orçamentário, mas muito frouxos para outro, e superpostas quando se aplicam ao mesmo agregado, ou a agregados de natureza muito próxima, mas os constroem em graus diferentes. Quando presentes, esses atributos podem resultar em duas situações, ambas negativas. Com regras inconsistentes e/ou superpostas o governo pode, por um lado, ser tentado a negligenciar – ou a alterar – as regras mais restritivas sob o argumento de que já cumpre várias regras, escolhendo cumprir apenas aquela que se mostra menos restritiva em cada momento (Wyplosz, 2012). Com regras frequentemente negligenciadas ou alteradas, sua credibilidade e, como veremos adiante, seu impacto sobre a sustentabilidade, diminuem ou mesmo se esvaem. Por outro lado, o governo pode se ver obrigado a perseguir de forma rigorosa todas as regras que fazem parte do arcabouço fiscal, inclusive aquelas mais custosas em termos de impacto sobre o crescimento do produto e claramente defasadas ou inadequadas para a situação, sob pena de também perder a credibilidade.

A multiplicidade de regras ainda dificulta seu monitoramento e comunicação ao público e reduz sua compreensão por parte da população. Seus resultados se tornam assim mais opacos, acessíveis apenas a pequenos grupos especializados. Isso diminui não só seu impacto sobre a sustentabilidade, mas também sobre a capacidade do arcabouço fiscal de obter e de manter o apoio político na sociedade necessário para sua perenidade. Finalmente, a multiplicidade também dificulta, quando não compromete, a flexibilidade do arcabouço fiscal, característica cuja importância tem sido cada vez mais reconhecida, especialmente desde a crise financeira global em 2008, e que ganhou destaque ainda maior em 2020, em razão da necessidade verificada ao redor do mundo de adoção de medidas de política fiscal excepcionais para combater os efeitos da pandemia da covid-19. Muitas dessas medidas exigem não só que as regras possuam cláusulas de escape,⁵ permitindo a flexibilização dos limites que cada uma delas impõem, mas também que essas cláusulas sejam compatíveis entre si, o que está longe de ser simples ou mesmo possível com a existência de múltiplas regras.

A seção 4 deste capítulo discutirá mais detidamente as dificuldades que a multiplicidade de regras impõe à condução da política fiscal no país. Antes, contudo, analisaremos na próxima seção a relação entre regras fiscais e sustentabilidade, e, na seção 3, as regras hoje vigentes no Brasil. Após a discussão sobre a multiplicidade de regras na seção 4, a seção 5 traz uma breve conclusão.

5. Cláusulas de escape são dispositivos incluídos no desenho das regras especificando de que forma e em que situações os limites por elas estabelecidos podem ser violados.

2 REGRAS FISCAIS E SUSTENTABILIDADE

O objetivo das restrições numéricas impostas pelas regras é o de, basicamente, reduzir a discricionariedade do governo na execução da política fiscal para, nos dizeres do Fundo Monetário Internacional (FMI), “corrigir incentivos distorcidos e conter pressões para gastar demais, especialmente em bons tempos, e assim assegurar a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade da dívida pública”.⁶ Nessa visão, tais incentivos distorcidos e as pressões que eles exercem nos processos de elaboração e execução do orçamento público seriam os responsáveis pela existência de um “viés de déficit” na ação dos governos, uma tendência não validada eleitoralmente à expansão do gasto público sistematicamente acima da expansão das receitas. Tal tendência seria uma das, senão a principal, responsáveis pelo aumento contínuo da dívida pública registrado em todo o mundo a partir dos anos 1970. Tal protagonismo do viés nesse aumento é certamente questionável, uma vez que a expansão da dívida foi acompanhada, em grande parte dos países, pela redução significativa da tributação sobre a renda⁷ e a propriedade, das taxas de crescimento do produto, e pelo aumento das taxas reais de juro, os três movimentos tendo impacto determinante sobre a evolução da dívida. Isso não significa, todavia, que o viés do déficit não exista.

Com efeito, embora não se manifeste necessariamente em todos os momentos e países, e quando o faz não assume sempre a mesma intensidade, os mecanismos que o originam geralmente estão presentes em qualquer sistema político em que exista alternância de poder. Ele pode resultar da miopia comum na disputa eleitoral, que leva os governantes a privilegiar os benefícios de curto prazo do gasto e a se preocupar menos com questões com efeitos de longo prazo, tais como o endividamento. Pode também ser o produto de um fenômeno similar ao chamado problema dos comuns: os agentes políticos que intervêm na elaboração do orçamento tendem, para elevar sua probabilidade de reeleição, a aprovar gastos que beneficiam grupos específicos dos quais esperam apoio, mas cujo custeio é dividido entre todos os cidadãos. Como todos os agentes têm razões para se comportar da mesma maneira, o resultado é o gasto excessivo (Hagen e Harden, 1995). Além disso, o viés pode resultar da inconsistência intertemporal no cenário de disputa eleitoral onde os agentes não sabem se continuarão no poder (Alesina e Tabellini, 1990), o que os leva a internalizar em suas decisões o benefício dos déficits, mas não seus custos, que serão arcados por seus sucessores, e tendem a crescer. Em qualquer caso, se não for contido por meio de instrumentos formais como são as regras fiscais, ou informais como o consenso social internalizado pelos agentes políticos, que restrinjam a discricionariedade do governo na tomada de decisões, existirá sempre o risco de

6. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>>.

7. Essa redução recebeu grande contribuição do desenvolvimento de novas formas de evasão e de elisão fiscal, com a participação ou não de paraísos fiscais, cuja atividade cresceu de forma notável.

que o viés leve a déficits crescentes e ao rápido aumento da dívida pública. Eventualmente, isso pode tornar a política fiscal insustentável. Mas o que isso significa?

De início, é preciso deixar claro que a sustentabilidade da política fiscal conduzida por governos nacionais de países que emitem a própria moeda na qual as obrigações dentro de sua jurisdição, particularmente os tributos, são liquidadas, e que adotam um regime de câmbio flutuante, não tem relação com sua capacidade de honrar os compromissos financeiros. Como é apontado inclusive pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), tal capacidade está garantida, pois, em última instância, o governo desse país sempre poderá emitir moeda para isso (STN, 2017).⁸ Logo, a eventual insolvência na própria moeda apenas ocorre se houver decisão política nesse sentido. Situações em que não se disponibilizam recursos para quitar obrigações na moeda nacional são, portanto, dramas autoimpostos pelos países.

Isso não significa que a emissão de moeda para honrar pagamentos do governo possa ocorrer em qualquer volume e em qualquer situação sem provocar efeitos indesejados. Em particular, em situações próximas ao pleno emprego dos fatores,⁹ a emissão contribui para sancionar e também para gerar pressões inflacionárias que resultam na perda do valor da moeda e impactam negativamente aqueles cujas remunerações são fixadas em contratos longos, em especial os trabalhadores. Ainda, se descontroladas, podem levar a um regime de alta inflação, o que reduz o crescimento da economia e concentra a renda, e faz a moeda perder sua função de reserva de valor e sua utilidade como instrumento de política. Para não se ver obrigado a recorrer ao financiamento monetário como única alternativa inclusive quando ele é inflacionário, o governo deve ter a capacidade de tomar empréstimos para custear seus déficits quando julgar conveniente. Para isso, é necessário que os possíveis credores acreditem que o governo não apenas continuará honrando seus compromissos – ou seja, não permitirá que restrições autoimpostas o levem à inadimplência – como não os submeterá a uma perda de capital, seja ela oriunda da aceleração da inflação ou do forte aumento da tributação. É disso, fundamentalmente, que se trata a sustentabilidade.

Dela derivada, a política fiscal sustentável é aquela que permite a continuidade da crença na solvabilidade do governo, ou seja, em sua disposição em servir sua dívida sem provocar perdas aos credores.¹⁰ Sem essa crença, o superávit do setor privado deixa de fluir para financiar o déficit do setor público e, em vez disso, passa a alimentar bolhas especulativas nos preços de ativos financeiros e

8. É importante esclarecer que isso normalmente não se aplica a governos de entes subnacionais.

9. O grau de proximidade do pleno emprego, em que a emissão monetária passa a ser inflacionária, é desconhecido *ex ante* e varia no tempo e entre países, o que dificulta a decisão de recorrer ao financiamento monetário do déficit.

10. Como define a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a “sustentabilidade fiscal é a habilidade do governo em manter as finanças públicas em uma posição crível e funcional no longo prazo” (OECD, 2013, p. 49, tradução nossa).

reais, em particular imóveis, o que, além de ser uma fonte de instabilidade com efeitos reais, é distributivamente regressivo.¹¹ Numa economia aberta, o superávit privado também pode vir a ser convertido em moeda estrangeira, que permanece no país ou, mais comumente, é remetida ao exterior, contribuindo para desvalorizar a moeda nacional e realimentar o processo inflacionário. No caso extremo, a política fiscal insustentável faz com que o endividamento deixe de ser uma opção viável para custear o déficit público. Isso, no entanto, raramente ocorre. O que de modo geral se verifica na prática é que a dívida pública continua a ser emitida, mas as taxas de juro que incidem sobre ela crescem. Se isso evita que o governo seja obrigado a recorrer à emissão de moeda inclusive quando ela é inflacionária, os custos maiores da dívida resultantes das altas taxas de juro elevam o fluxo de renda extraída de toda a sociedade em favor de seus detentores, produzindo impactos distributivos perversos e nocivos ao crescimento económico. Por isso, embora a defesa da sustentabilidade da política fiscal tenha sido no mais das vezes evocada ao longo do tempo, principalmente por governos e pelo setor financeiro e seus representantes nos meios de comunicação como pretexto para a adoção de medidas de austeridade que reduzam a capacidade do Estado de prestar serviços públicos, distribuir renda e atuar na promoção do desenvolvimento, ela é também necessária para que o Estado tenha autonomia para buscar esses fins sem incorrer em custos excessivamente elevados ou mesmo ser inviabilizado por seus credores.

A definição de política fiscal sustentável como a que permite a continuidade da crença na solvabilidade do governo é compatível com aquela adotada pela maior parte da literatura que, seguindo a linha do influente artigo de Blanchard *et al.* (1990), a define como a política capaz de perdurar indefinidamente sem levar o governo a um aumento excessivo da dívida. Com efeito, essa definição genérica que simplesmente reflete o senso comum na profissão de que a dívida não pode crescer infinitamente (em relação ao produto interno bruto – PIB) repousa na ideia de que seu aumento acelerado, ao elevar o comprometimento de recursos com seu serviço, pode, eventualmente, tornar a adoção de soluções que geram perdas aos credores atraentes para o governo, o que abalaria a crença em sua solvabilidade. Não fica claro, contudo, qual seria esse aumento excessivo da dívida que levaria a uma tal situação e, com isso, a política fiscal que a gerou a ser insustentável; logo, a definição proposta não é diretamente operacionalizável. O artigo contorna o problema substituindo a restrição ao aumento (avaliado subjetivamente como) excessivo da dívida pela exigência (objetiva) de sua estabilização, e define “a política fiscal sustentável [como aquela] em que a razão dívida/PIB eventualmente converge para o seu nível inicial” (Blanchard *et al.*, 1990, p. 11)

11. A regressividade advém de que, nos momentos de alta, as bolhas beneficiam a parcela minoritária da população que possui ativos passíveis de negociação, em especial os financeiros, mais líquidos, cujo valor cresce; já os momentos de baixa afetam a massa da população em razão dos seus impactos recessivos e, entre os possuidores de ativos, tendem a afetar menos os mais ricos, com acesso a instrumentos mais eficientes de proteção.

(ou, como esclarece mais tarde, para qualquer outro nível). A partir da restrição orçamentária intertemporal do governo, deriva então a condição de sustentabilidade necessária para essa convergência: o valor presente dos resultados primários futuros deve ser igual ao valor no qual se pretende que a dívida venha a se estabilizar. Com essa operação, o artigo transforma o que é uma percepção subjetiva dos credores a respeito da disposição do governo em servir a dívida sem lhes provocar perdas em uma avaliação pretensamente objetiva da política fiscal. Bastaria verificar se aquela condição é atendida para concluir se a política fiscal é sustentável ou não. Na busca da sustentabilidade assim concebida, as regras fiscais, ao impor restrições objetivas sobre a ação dos governos, se mostrariam particularmente eficazes, dado que o cumprimento de regras desenhadas de forma adequada praticamente a garantiria. A objetividade da avaliação, assim como a do próprio conceito de sustentabilidade, entretanto, é ilusória.

Em primeiro lugar, porque o valor presente dos resultados primários futuros que compõe a condição de sustentabilidade é calculado com base não em dados passados precisos e conhecidos, mas a partir de projeções das trajetórias futuras da receita e dos gastos do governo, os quais dependem pesadamente das hipóteses adotadas, carregadas de subjetividade. Dessa forma, as “avaliações são inerentemente probabilísticas e nenhuma análise pode dispensar a necessidade de fazer julgamentos” (IMF, 2002). Tais julgamentos incidem na elaboração de projeções, que, assim, estão sujeitas a importantes margens de incerteza, tanto maiores quanto maior for o prazo ao qual se referem, e mais importantes em economias em desenvolvimento. Ainda, são feitos em relação não somente a variáveis que são tipicamente objeto de análise econômica, a respeito das quais normalmente existe mais informação de natureza quantitativa, mas também a variáveis relacionadas à demografia e à política. Por exemplo, ao avaliar a sustentabilidade, é preciso julgar, e essas variáveis entram nesse julgamento, se a manutenção – ou se possíveis alterações propostas – da legislação e das práticas que condicionam a trajetória da arrecadação e do gasto serão social e politicamente aceitáveis. Além disso, as avaliações se apoiam em modelos sujeitos a importantes críticas. Em particular, refletindo as preferências teóricas e ideológicas das instituições que tradicionalmente se dedicam a essa atividade, os modelos mais comumente usados não consideram a relação entre a política fiscal e a atividade econômica, assumindo a hipótese altamente questionável de que variáveis que possuem grande impacto sobre o atendimento da condição de sustentabilidade, tais como a taxa de juros e o crescimento do produto, são exógenas (Krejdí, 2006).

Em segundo, porque a condição de sustentabilidade simplesmente não fornece nenhum elemento para definir o nível adequado para o qual seria desejável que a dívida pública convirja, tampouco o prazo em que isso deveria ocorrer. Ou seja, a escolha do valor em torno do qual a política fiscal sustentável deveria buscar estabilizar a dívida, o valor-alvo da variável mais comumente associada na

literatura à sustentabilidade, bem como do prazo para alcançá-lo e, com isso, o esforço colocado, são fundamentalmente arbitrários,¹² o que fortalece os questionamentos às prescrições de política que nele se apoiam. Diante deles, numerosos estudos empíricos têm buscado identificar uma relação clara e estável entre o nível de endividamento e a atividade econômica. Em particular, buscam estabelecer níveis a partir dos quais efeitos negativos relevantes sobre o produto passariam a ser percebidos. Os resultados desses estudos, todavia, têm se mostrado, no melhor dos casos, inconclusivos.¹³ Ou seja, apesar dos esforços, até o momento não foi identificado um nível “ideal” para a dívida pública que a política fiscal sustentável deva perseguir. Ao contrário, abundantes evidências sugerem que ela pode permanecer ou convergir para níveis muito diferentes, dependendo do momento e do país analisados, sem comprometer a crença na solvabilidade do governo.

Assim, longe da pretensa objetividade, as avaliações de sustentabilidade da política fiscal, realizadas com base em projeções elaboradas sob elevada incerteza, a partir de modelos questionáveis e se apoiando em escolhas arbitrárias, são necessariamente subjetivas. Com isso, ao contrário das promessas, o cumprimento de regras não pode garantir a sustentabilidade da política fiscal. Todavia, pode contribuir na busca desse objetivo na medida em que impactar a subjetividade das avaliações de modo a reforçar a crença na solvabilidade do governo, o que depende não apenas de se, mas também de que forma e em que situação as regras são cumpridas. Isto, por sua vez, ocorre não apenas em função das decisões de política tomadas pelo governo, mas também de circunstâncias fora de seu controle, bem como do próprio desenho das regras. Nesse sentido, embora regras excessivamente frouxas e ajustáveis possam ser mais facilmente atendidas, esse atendimento pode se revelar incapaz de fortalecer a percepção de solvabilidade, o que torna as regras inócuas. Já regras excessivamente rigorosas e inflexíveis, se elevam a percepção de solvabilidade quando cumpridas, podem carregar custo muito elevado, dificultando ou mesmo impedindo a ação do Estado para induzir a atividade econômica e prestar serviços públicos. Além disso, caso a percepção dos credores passe a ser a de que seu atendimento compromete as perspectivas de crescimento do produto, podem se revelar contraproducentes. O desafio, assim, está justamente em construir um arcabouço fiscal que simultaneamente ajude a controlar o viés do déficit e a preservar a sustentabilidade da política fiscal, e contribua para o crescimento da economia, em vez de prejudicá-lo. A literatura

12. A arbitrariedade é evidente quando um mesmo nível de dívida é definido como limite para vários países independentemente de suas situações macroeconômicas possivelmente distintas. Esse é o caso, por exemplo, do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) da UE, que estabelece o mesmo limite de 60% para a razão dívida/PIB a ser buscado por todos os seus estados-membro.

13. É especialmente notório nesse sentido o estudo de Reinhart e Rogoff (2010) que, apontando que países com níveis de dívida pública superiores a 90% do PIB apresentavam taxas de crescimento significativamente menores, alcançou ampla repercussão. Pouco após sua publicação, contudo, foram identificados importantes erros metodológicos que comprometiam seus principais resultados.

tem avançado sobre esse desafio ao menos desde o artigo de Kopits e Symansky (1998), que listava um conjunto de características desejáveis das regras fiscais.

Seguindo essas características, raramente questionadas, as regras deveriam ter desenho adequado quanto ao indicador a ser restringido (por exemplo, o resultado primário), a sua cobertura (setor público consolidado) e cláusulas de escape (como em caso de choque externo). O cálculo dos indicadores e a resposta à violação das regras deveriam ser transparentes. As regras deveriam ser adequadas ao objetivo buscado, e ter consistência interna e com as demais políticas macroeconômicas. Deveriam ser simples, facilitando a comunicação e a obtenção de apoio político, e flexíveis, para acomodar choques fora do controle das autoridades. E deveriam também agregar mecanismos para impor seu cumprimento. Com o acúmulo de experiência prática, outras características foram acrescentadas,¹⁴ em particular a operacionalidade (capacidade de orientar o processo orçamentário anual ao focar agregados sob controle direto do governo) e resiliência (capacidade de vigorar por um período longo o suficiente para adquirir credibilidade). E a discussão e a experimentação no assunto estão longe de terminar.

Com efeito, especialmente desde a crise financeira global de 2008, as regras têm sido mais fortemente questionadas, o que contribui para que continuem em evolução. Aquelas implantadas desde então, conhecidas como de segunda geração (Eyraud *et al.*, 2018), passaram a ser mais operacionais e flexíveis e a incorporar mais mecanismos para fazer-se cumprir que suas predecessoras, à custa, todavia, da simplicidade. Assim, têm sido incluídas novas e mais detalhadas cláusulas de escape para um número maior de situações, tem se dado mais liberdade aos estabilizadores automáticos e maior tolerância ao ciclo econômico e a custos fiscais de curto prazo. Foram criados conselhos fiscais independentes para acompanhar a execução da política e o cumprimento das regras, e o alcance das sanções foi estendido. Mas, nesse processo, o arcabouço fiscal tem se tornado cada vez mais complexo (Schaechter *et al.*, 2012), e a multiplicidade de regras e os problemas que ela traz são cada vez mais comuns. Como veremos nas duas próximas seções, isso é particularmente grave no Brasil.

3 REGRAS FISCAIS NO BRASIL

Desde que começaram a ser adotadas e conforme se disseminaram entre os países, as regras fiscais multiplicaram seu número e assumiram diferentes formas. Apesar de sua variedade, contudo, na grande maioria elas podem ser enquadradas em um dos três grupos descritos a seguir.¹⁵

14. Ver, por exemplo, Lledó *et al.* (2018).

15. Além daquelas enquadradas nesses grupos principais, também podem ser encontradas regras que impõem limites à receita, especialmente no que se refere às renúncias.

- Limite aos gastos do governo: totais e/ou a certos componentes, aos gastos correntes ou de capital (podendo haver limites para determinados componentes do gasto corrente ou de capital), e incluindo ou não o pagamento de juros.
- Limite ao resultado fiscal: geral ou excluindo os juros (primário) ou algum outro gasto (por exemplo, os investimentos) ou receita (como a oriunda de privatizações), e ajustado ao ciclo ou não.
- Limite à dívida pública: bruta ou líquida de certos componentes, à operações de crédito e com títulos, à concessão de garantias e à emissão de moeda.

Os limites são normalmente definidos em termos nominais, de taxas de crescimento ou em relação ao PIB. Podem se aplicar a esferas de governo mais ou menos abrangentes, incluindo apenas a administração direta ou também a administração indireta, total ou parcialmente. Podem se referir apenas ao governo federal ou central, ou também aos entes subnacionais. Variam, conforme o momento e o país, nos prazos em que devem ser atingidos; na presença e no tamanho dos intervalos de tolerância; no tipo, gravidade e destinatários das penalidades em caso de descumprimento; nas cláusulas de escape; e variam no número. O arcabouço fiscal de um país pode incluir apenas uma regra, impondo um único limite sobre um agregado fiscal, ou, em geral, incorpora mais de uma. No Brasil, em particular, múltiplas regras coexistem em número crescente desde a promulgação da CF/1988 com diferentes graus e tipos de impacto sobre a condução da política fiscal. Relatório recente da Instituição Fiscal Independente (IFI) listou onze regras de aplicação nacional (IFI, 2018),¹⁶ número que aumentou com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 109¹⁷ em 2021. Esta, além de introduzir novas restrições sobre o gasto, acrescentou o comando para que a lei passe a também dispor sobre a sustentabilidade da dívida, o que projeta a criação de novas restrições no futuro. Discutiremos brevemente essas regras a seguir, ordenadas conforme sua introdução no arcabouço fiscal brasileiro.¹⁸

3.1 Dispositivos constitucionais

3.1.1 Regra de ouro

Presente no texto original da CF/1988,¹⁹ a regra veda a realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, ressaltando apenas aquelas autorizadas por créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo

16. Àquelas listadas pelo IFI pode-se ainda acrescentar a vedação aos empréstimos do Banco Central do Brasil (BCB) ao Tesouro, ou seja, ao financiamento monetário das despesas da União.

17. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm>.

18. Algumas regras apresentadas separadamente no estudo do IFI (2018) foram aqui agrupadas.

19. Inciso III do art. 167 da CF/1988.

Poder Legislativo por maioria absoluta. Seguindo a regra, o governo somente poderia tomar empréstimos para investir ou para abater dívida, mas não para custear gastos correntes, que ficam assim limitados. O que parece uma ideia intuitivamente positiva, contudo, enfrenta problemas práticos relevantes no tratamento das receitas e despesas (Amaral, Macedo e Bittencourt, 2020), e carrega um questionável viés pró-acumulação de capital físico.²⁰

3.1.2 Gastos da seguridade social

Desde sua origem, a CF/1988²¹ veda a criação ou o aumento de gastos da seguridade social sem especificar a fonte para seu custeio, cuja disponibilidade passa assim a ser o limite para novos gastos.

3.1.3 Limites da dívida consolidada e mobiliária às operações de crédito e garantias e à emissão de moeda

Dispositivos originais da CF/1988²² atribuem ao Senado as competências de: i) fixar, por proposta do presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados e do Distrito Federal e municípios; ii) dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno também da União, dos estados e do Distrito Federal e municípios; iii) dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; iv) estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária de estados, do Distrito Federal e dos municípios; e v) atribuir ao Congresso Nacional a competência de dispor sobre limites à emissão de moeda e sobre a dívida mobiliária federal.²³ Até o momento nenhum dos limites previstos foi fixado, permanecendo assim a regra ainda inefetiva.

3.2 Dispositivos regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

3.2.1 Meta de resultado primário

Seguindo comando da LRF,²⁴ promulgada em 2000, a meta de resultado primário dos entes federados deve ser fixada anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e perseguida no ano seguinte ao de sua elaboração. Não possui cláusulas de escape, mas, por constituir um limite autoimposto proposto pelo próprio governo com antecedência relativamente pequena, o que eleva a precisão

20. O gasto com a criação de novo capital físico requer, em um segundo momento, o aumento dos gastos correntes para sua operação e manutenção, o que é limitado pela regra. Ou seja, o viés pró-capital físico que carrega constitui um mecanismo interno que conduz à sua violação.

21. Parágrafo 5º do art. 195 da CF/1988.

22. Incisos VI, VII, VIII e IX do art. 52 da CF/1988.

23. Inciso XIV do art. 48 da CF/1988.

24. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>.

das previsões sobre a evolução das variáveis fiscais, não deveria impor restrições especialmente agudas à condução da política fiscal. Isso não é, todavia, o que tem ocorrido. Com efeito, desde sua introdução até a criação do teto de gastos em 2016, foi o principal instrumento de constrangimento ao gasto público no país.²⁵

3.2.2 Despesas obrigatórias e renúncia de receitas

A LRF²⁶ determina que atos que criem ou aumentem despesas obrigatórias ou que impliquem em renúncia de receitas devem vir acompanhados pela estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro no próprio exercício e nos dois seguintes e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. Com isso, novos ou maiores gastos são limitados pela necessidade de compensação, com reduções em outras áreas ou medidas que elevem outras receitas. A EC nº 95, de 2016, reforçou esse comando ao introduzir na CF/1988 a determinação de que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

3.2.3 Limite de despesas com pessoal

Seguindo determinação inscrita na CF/1988, a LRF²⁷ define percentuais máximos da receita corrente líquida (RCL) para a despesa total com pessoal em cada período. Os percentuais são fixados de forma diferenciada para cada ente, União, estados e Distrito Federal e municípios, e, dentro dos entes, por poder e órgão autônomo.

3.3 Teto de gastos da União

Inserida na CF/1988 em 2016,²⁸ a regra conhecida como teto de gastos estabeleceu para os vinte anos seguintes limites individualizados para as despesas primárias totais de cada poder e órgão autônomo da União, calculados anualmente a partir dos valores registrados naquele ano corrigidos pela inflação. Ou seja, congelou em termos reais essas despesas, independentemente do crescimento da arrecadação tributária, do PIB do país, da população e de suas necessidades. Na prática, isso leva à redução das despesas primárias em relação ao PIB e à população, que continuam a crescer. Ou seja, incorpora um projeto político de redução progressiva do tamanho do Estado. Os limites devem ser seguidos já na elaboração do orçamento e, pela redação original, caso fosse constatado seu descumprimento ao longo do exercício, os poderes e órgãos ficavam impedidos, até que os limites voltassem a ser cumpridos, de: i) conceder reajustes de remuneração a servidores e empregados públicos e

25. Mudanças ocorridas a partir de 2014 na interpretação sobre a forma de aplicar os limites tornaram a regra ainda mais restritiva. A esse respeito, ver capítulo 9.

26. Arts. 14 e 17 da LRF.

27. Arts. 18, 19 e 20 da LRF.

28. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>.

militares; ii) criar cargo, emprego ou função ou alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa, de admitir pessoal (salvo poucas exceções); iii) criar nova despesa obrigatória ou reajustar as existentes acima da inflação; e iv) criar ou expandir benefícios creditícios ou tributários. A única cláusula de escape permitindo a violação dos limites para gastos com destinação não definida na própria CF/1988²⁹ é dada pelos créditos extraordinários, admitidos apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Em particular, não há permissão para a violação do teto com a realização de gastos com efeito anticíclico.

3.4 Dispositivos introduzidos pela EC nº 109 em 2021

3.4.1 Limite às despesas correntes de estados, Distrito Federal e municípios

A EC nº 109 introduziu na CF/1988 dispositivo que permite aos estados, Distrito Federal e municípios, cujas despesas correntes superarem 95% de suas receitas correntes, vedar a concessão de praticamente qualquer aumento de remuneração ou benefício a servidores e empregados públicos e militares, a criação de cargo, realização de concurso ou contratação, bem como a criação de qualquer nova despesa obrigatória, subsídio ou refinanciamento de dívidas ou o aumento de qualquer despesa acima da inflação. Os entes federados que não tomarem essas medidas ficam impedidos de receber garantias ou crédito (inclusive renovação) da União, inclusive suas autarquias e fundos, o que, na prática, transforma a prerrogativa numa obrigação.

3.4.2 Limite às despesas obrigatórias da União

A EC nº 109 introduziu também dispositivo determinando que as vedações às despesas da União impostas pela emenda que instituiu o teto de gastos, em vez de se aplicar como originalmente previsto quando fosse constatado, durante a execução orçamentária, que o teto foi violado, aplicam-se imediatamente após a aprovação da lei orçamentária, caso seja verificado que a despesa obrigatória da União supera 95% da despesa total. Ou seja, ao limite do gasto total trazido pelo teto, adicionou-se um novo subteto aos gastos obrigatórios, que, por envolver gastos mais dificilmente comprimíveis, tende a se tornar mais restritivo.

3.4.3 Sustentabilidade da dívida

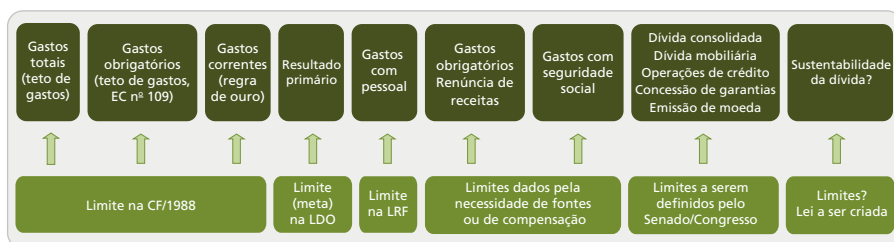
Finalmente, a EC nº 109 determinou que nova lei complementar deverá dispor sobre a sustentabilidade da dívida, definindo trajetória e limites, bem como medidas de ajuste. Ou seja, incluiu na CF/1988 comando para que lei a ser ainda editada adicione ao já complexo arcabouço fiscal mais uma regra ou conjunto de regras.

29. São também excepcionadas dos limites as transferências constitucionais a estados, Distrito Federal e municípios, despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com eleições e despesas com o aumento de capital de empresas estatais.

O conjunto de limites impostos pelas regras aqui discutidas para o caso da União está representado na figura 1.

FIGURA 1

Brasil: agregados fiscais sujeitos a limites para a União



Elaboração do autor.

Obs.: Figura representando o conjunto de limites aos quais estados, Distrito Federal e municípios se sujeitam teria aparência semelhante, já que a maior parte das regras fiscais também a eles se aplica.

A União, sujeita ao maior número de regras fiscais – uma vez que o teto de gastos não se aplica automaticamente aos demais entes –, está hoje submetida a limites numéricos estabelecidos na CF/1988, na LDO e na LRF, que se aplicam sobre seus gastos totais, obrigatórios, correntes e com pessoal, bem como sobre seu resultado primário. Além disso, enfrenta restrições, dadas pela exigência de apontar as fontes, à criação de gastos obrigatórios e com a seguridade social e à renúncia de receitas. Não está, até o momento, sujeita a limites numéricos para a contratação de dívida, operações de crédito e a concessão de garantias e para a emissão de moeda, apenas em razão da omissão do Senado e do Congresso, omissão cuja continuidade não é certa. E, ainda, pode vir a se sujeitar a limites numéricos relacionados à sustentabilidade da dívida impostos por lei a ser criada seguindo o comando constitucional introduzido pela EC nº 109 em 2021. Veremos na próxima seção as dificuldades que essa multiplicidade de regras tem trazido à condução da política fiscal no país.

4 EFEITOS DA MULTIPLICIDADE DE REGRAS FISCAIS NO BRASIL

Nos últimos anos, a multiplicidade de regras tem se tornado uma característica cada vez mais presente nos arcabouços fiscais ao redor do mundo. A experiência europeia, em particular, é amplamente documentada,³⁰ e os problemas provocados por essa multiplicidade na região têm sido extensamente apontados, em especial diante da prolongada estagnação econômica que a atinge desde a eclosão da crise da dívida soberana no início dos anos 2010.³¹ A maioria dos países europeus possui entre três e cinco regras definindo metas numéricas, que chegam a nove, no caso da

30. Ver, por exemplo, Eyraud e Wu (2015).

31. O FMI, inclusive, tem recomendado a simplificação do arcabouço fiscal na região, com o foco em apenas dois agregados (IMF, 2015, p. 28).

Bulgária.³² O Brasil, com suas cinco regras com limites numéricos atualmente em vigor e várias outras com implantação prevista na legislação, além de regras com restrições que não incluem limites predefinidos, não é, portanto, o único país com múltiplas regras fiscais – mas certamente é um deles. Essa multiplicidade tem gerado ao menos os três tipos de problemas discutidos a seguir.

4.1 Aprofundamento das disfunções das regras

A multiplicidade de regras fiscais acentua os problemas normalmente associados com sua introdução. Em primeiro lugar, porque com múltiplas regras é maior a possibilidade de que ao menos parte delas possua natureza pró-cíclica, o que eleva o custo das regras em termos de taxa de crescimento do produto. Isso ocorre no caso brasileiro notadamente com a regra de resultado primário e com o teto de gastos (tanto o geral como o subteto para os gastos obrigatórios), regras pró-cíclicas que restringem o aumento do gasto público justamente quando ele é mais necessário para alavancar a atividade econômica em retração. É isso o que claramente ocorreu em 2015 com a severa meta de resultado primário então definida e com as dificuldades políticas enfrentadas para alterá-la, e nos anos seguintes com o limite imposto pelo teto de gastos, que obstaculizaram as medidas necessárias para interromper o aprofundamento da recessão em 2015-2016 e para superar a estagnação que a sucedeu.

Com múltiplas regras, também se torna mais comum a necessidade legal da imposição de cortes orçamentários para atendê-las; como tendem a preservar as políticas com maior suporte político, na maior parte do tempo acabam penalizando os investimentos públicos – o que é notório no Brasil desde 2015³³ –, com frequência deteriorando a qualidade das políticas públicas.

Quanto maior o número de regras fiscais, maiores a energia, o tempo e o capital político que o governo deve dedicar a seu atendimento, desviando-o de outras prioridades e reduzindo sua eficiência e eficácia. Com efeito, o governo brasileiro anualmente dedica durante a elaboração e a execução do orçamento enorme quantidade de recursos humanos e políticos para definir e perseguir a meta de resultado primário e elaborar as projeções de receitas e a fixação de despesas que a embasam, bem como para acomodar as distintas despesas dentro dos limites impostos pelos tetos de gastos e pela regra de ouro. Isso não deve surpreender, dado o impacto decisivo dos limites sobre a autonomia do governo para desenhar e executar suas políticas.

32. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en>.

33. O aumento dos investimentos públicos na segunda metade da década de 2000 até 2014, que quebrou a tendência vigente desde os anos 1980 (e que voltou a ser retomada em 2015), somente foi possível graças à flexibilização da regra fiscal até então mais restritiva. Com efeito, inicialmente no âmbito do Projeto Piloto de Investimentos (PPI) em 2005 e, a partir de 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), grande parte desses investimentos foi excluída do cálculo da meta de resultado primário do governo federal, permitindo sua execução.

Finalmente, quanto maior o número de regras fiscais, normalmente maiores são as restrições à ação do governo e mais difícil é compatibilizar os distintos limites que se aplicam sobre os agregados orçamentários. Com isso, maior é o estímulo ao recurso à criatividade na contabilização das despesas e receitas e na aferição do cumprimento dos limites. Isso tende a reduzir a transparência das contas públicas e, assim, da ação do governo. Além disso, reduz a credibilidade das próprias regras, afetando sua efetividade como instrumento para buscar a sustentabilidade da política fiscal.

4.2 Redução da flexibilidade da política fiscal

A multiplicidade de regras reduz, quando não compromete, a capacidade do arcabouço fiscal de responder com a flexibilidade necessária a mudanças relevantes e imprevistas na conjuntura nacional ou internacional (por exemplo, guerras, catástrofes naturais e pandemias, ou outros movimentos repentinos que impactem subitamente a demanda por produtos relevantes da pauta de exportações do país) que impedem o atendimento dos limites estabelecidos sem provocar impactos sociais e econômicos politicamente inadmissíveis. Para enfrentar tais situações, é preciso que as regras possuam cláusulas de escape admitindo a alteração desses limites ou que sua violação não acarrete as penalidades normalmente previstas. Com múltiplas regras, são necessárias não apenas múltiplas cláusulas de escape, mas que também estas sejam compatíveis entre si, isto é, que atuem sobre os agregados orçamentários em conjunto, de modo que ocorra a flexibilização que se procura efetivamente. No caso brasileiro, numa situação que requeresse o forte aumento de um gasto corrente específico, por exemplo, pouca utilidade isoladamente teria a alteração ou suspensão do teto de gastos caso a regra de ouro continuasse vigente sem mudança. A flexibilização da política exigiria a alteração ou suspensão de ambos os limites, bem como da meta de resultado primário e da obrigação de apresentação de fonte de recursos para o gasto.

É exatamente isso o que ocorreu em 2020 diante da situação excepcional gerada pela pandemia da covid-19. Para dispor dos instrumentos fiscais necessários para combater seus efeitos negativos, o que requer a flexibilização das restrições impostas pelo conjunto de regras vigentes no país, várias medidas tiveram de ser tomadas.

Em primeiro lugar, o governo federal solicitou e o Congresso Nacional reconheceu, por decreto legislativo, a ocorrência do estado de calamidade pública até 31 de dezembro, o que, de acordo com o disposto na LRF, dispensou o atingimento da meta de resultado primário naquele ano, bem como das limitações bimestrais de empenho para atingi-la. Em segundo, com a edição da EC nº 106 (que, inclusive, recebeu o apelido de “orçamento de guerra”), dispensou-se no mesmo período a observância da regra de ouro e, para gastos não permanentes com o propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e (de forma ampla) suas consequências sociais e econômicas, da obrigação de apresentar a origem de recursos. Foram aprovadas

ainda medidas provisórias abrindo créditos extraordinários que, graças à cláusula de escape inserida no texto constitucional, não estão incluídos no limite imposto pelo teto de gastos. Ou seja, para responder a uma situação excepcional, com fortes impactos sobre a vida da população e a economia do país, o que idealmente requereria ações rápidas possibilitadas por um arcabouço fiscal mais flexível, foi preciso, além da edição de medidas provisórias – o que, ao menos, pode ser feito de forma ágil –, a aprovação de um decreto legislativo e a promulgação de uma EC, a qual, compreensivelmente (por poder alterar qualquer dispositivo constitucional, exceto as cláusulas pétreas), deve passar por longa tramitação legislativa. Esse conjunto de medidas não flexibilizou o arcabouço fiscal de maneira permanente, mas apenas reduziu de forma excepcional as travas à ação governamental em 2020. Com isso, essas mesmas travas retomaram sua eficácia total em 2021 e, caso sua remoção fosse julgada conveniente, medidas semelhantes às tomadas no ano anterior precisariam ser novamente adotadas.³⁴ Isso certamente será necessário na eventual ocorrência de novas situações excepcionais no futuro. Assim, a resposta do governo brasileiro a tais situações se mantém pouco ágil, quando não morosa, o que pode se acentuar caso novas regras fiscais previstas na legislação, mas ainda não implantadas, passem a sê-lo.

Se no Brasil a multiplicidade de regras tem reduzido a flexibilidade do arcabouço fiscal, em sentido contrário os órgãos multilaterais, outrora apoiadores quase incondicionais da difusão dessas regras, têm cada vez mais reconhecido a importância desse atributo,³⁵ em especial desde a crise financeira global em 2008, e com destaque ainda maior a partir de 2020 no contexto da pandemia da covid-19. Esta fez com que a adoção de medidas excepcionais de política fiscal para combater os efeitos da pandemia sobre a saúde da população e sobre a atividade econômica se tornasse absolutamente fundamental em todo o mundo,³⁶ valorizando a flexibilidade das regras fiscais e levando à suspensão ou flexibilização, quando não ao completo abandono, daquelas que impediam a adoção dessas medidas em muitos países.³⁷

4.3 Aumento das inconsistências e superposições que comprometem a eficiência e eficácia das regras: ameaça à sustentabilidade

Quanto maior o número de regras, mais provável é a ocorrência de inconsistências e superposições entre elas; estas, de fato, se fazem largamente presentes no arcabouço

34. Embora com alcance muito mais restrito, a EC nº 109 introduziu a flexibilização parcial em 2021 para gasto de até R\$ 44 bilhões com a concessão de auxílio emergencial relacionado ao combate dos efeitos da pandemia da covid-19.

35. Ver, por exemplo, o estudo citado de Eyraud *et al.* (2018).

36. Ver, por exemplo, Bandaogo (2020).

37. A UE, por exemplo, suspendeu, em 2020, a aplicabilidade das regras que impõem limites sobre o resultado fiscal e a dívida pública e, ao contrário do Brasil, definiu que a suspensão continuará vigente ao menos até 2022. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/uk-portugal-europe-presidency-finance-idUKKBN29C11U>>.

fiscal brasileiro.³⁸ Durante anos, a meta de resultado primário, normalmente fixada em valores ambiciosos de modo a constranger severamente o gasto público, era inconsistente com a regra de ouro, então também vigente, mas que, na prática, não impunha nenhuma restrição real ao gasto corrente. Ou seja, enquanto a primeira regra apontava uma política fiscal restritiva, a segunda sinalizava o contrário.

Nos últimos anos, a situação se inverteu e a regra de ouro e o teto de gastos desde 2017 é que passaram a impor as maiores restrições ao gasto público, deixando a meta de resultado primário, fixada nos últimos anos a partir de previsões pessimistas de gastos e receitas, praticamente sem efeito. O limite de gastos com pessoal, por sua vez, que não tem restringido o gasto na União até o momento, se mostra fortemente restritivo em grande parte dos entes subnacionais. No entanto, o subteto das despesas obrigatórias em relação ao total de despesas, introduzido pela EC nº 109, se sobrepõe ao teto original aplicado a estas últimas, uma vez que cria uma restrição que, a menos que ocorram mudanças institucionais relevantes, tende a se mostrar geralmente mais severa que a outra. Novas inconsistências e superposições ainda podem surgir caso os limites para a dívida pública, cuja entrada em vigor depende de decisões do Congresso ou da aprovação de nova lei cujo comando foi introduzido na CF/1988, sejam definidos.

Se os limites numéricos podem fazer com que distintas regras se mostrem inconsistentes ou sobrepostas, outras características, em especial as cláusulas de escape, podem gerar outras incongruências que dificultam sua operação. Isso ocorre claramente no Brasil, com os limites impostos pelo teto de gastos e pela regra de ouro: enquanto violações ao primeiro são admitidas apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes mediante a aprovação de créditos extraordinários, o que requer a edição de medida provisória, violações à segunda somente são permitidas em caso de aprovação de créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, o que exige a edição de um instrumento distinto, um projeto de lei do Congresso Nacional.

Múltiplas regras – mais ainda quando, mesmo em parte, inconsistentes e sobrepostas e cuja aplicação gera conflitos – são mais difíceis de monitorar, e mais difícil é comunicar ao público seu funcionamento, bem como explicar a relação entre os agregados sujeitos aos limites. Múltiplas regras não só impulsionam a criatividade na contabilidade pública como facilitam a omissão e a confusão na divulgação de informações. Como já discutido, a sustentabilidade é uma percepção subjetiva sobre a disposição do governo em honrar os compromissos da dívida pública sem impor perdas aos credores. Caso as regras em vigor sejam vistas como

38. Texto para discussão da própria STN (Brochado *et al.*, 2019) afirmava, mesmo antes da aprovação da EC nº 109, que o “arcabouço atual brasileiro [é] composto por regras cujos objetivos não estão necessariamente interligados, e que em cenários específicos podem ser conflitantes ou ineficientes”.

inconsistentes e sobrepostas, sujeitas a conflitos em sua aplicação, e, ainda, confusas e opacas e de monitoramento complexo, seu impacto sobre aquela percepção tende a ser baixo, quando não negativo. A eficiência e eficácia das regras como instrumento para buscar a sustentabilidade da política fiscal, razão pela qual são introduzidas, estaria então comprometida.

Sugere-se que é justamente isso o que tem ocorrido no Brasil que, a despeito de aplicar um grande número de regras fiscais e seguir criando novas regras que tornam cada vez mais complexa a execução e limitam cada vez mais o alcance da própria ação do Estado, e onde há décadas os governos mantêm um discurso consistente de quase reverência às regras (no que são acompanhados pela quase totalidade dos analistas que se exprimem regularmente nos meios de comunicação), continua convivendo com o questionamento recorrente da sustentabilidade de sua política fiscal. Em vez de impulsionar a revisão do papel das regras e a reforma do arcabouço fiscal, esse questionamento tem reforçado a postura que produziu a situação atual.

5 CONCLUSÃO

Longe de ser apenas um fetiche de conservadores, a sustentabilidade da política fiscal é necessária para que o governo mantenha o controle sobre o valor da moeda e não se veja obrigado a recorrer à sua emissão inclusive quando ela é inflacionária, nem a pagar para financiar seus gastos taxas de juro excessivamente elevadas e que geram impactos distributivos perversos e nocivos ao crescimento econômico. Ou seja, para que tenha autonomia em relação aos credores e capacidade para executar as políticas públicas escolhidas.³⁹ O viés de déficit na ação dos governos, geralmente presente, embora com importância variável, em qualquer sistema com disputa eleitoral, constitui uma ameaça à sustentabilidade. Por isso, mecanismos como as regras fiscais, que restringem a discricionariedade dos governos para evitar os efeitos negativos do viés, podem se mostrar convenientes.

Se podem, contudo, conter o viés do déficit, as regras também podem vir acompanhadas de efeitos colaterais prejudiciais largamente abordados na literatura, que aprofundam o ciclo econômico, reduzem a qualidade das políticas públicas, desviam as prioridades do governo, e diminuem a transparência de suas contas. Mostrou-se neste capítulo como tais efeitos são potencializados pela presença de múltiplas regras como as que existem no Brasil, e como essa multiplicidade reduz ou mesmo elimina a flexibilidade do arcabouço fiscal requerida para enfrentar mudanças relevantes e imprevistas na conjuntura, e que ganhou destaque com a pandemia da covid-19. Mostrou-se, ainda, que a multiplicidade reduz a eficiência

39. Embora conveniente quando não mesmo necessária, a sustentabilidade fiscal certamente não é condição suficiente para o desenvolvimento econômico e a melhoria das condições de vida da população, que dependem particularmente da eficácia das políticas públicas adotadas.

e a eficácia das regras como instrumento para buscar a sustentabilidade da política fiscal, quando não as torna contraproducentes para alcançar o objetivo para o qual foram introduzidas. Ou seja, a multiplicidade tende a fazer com que as regras, ao contrário do que delas se esperaria, se tornem uma ameaça à sustentabilidade.

O desenho de regras fiscais favoráveis ao desenvolvimento econômico enfrenta várias questões teóricas e práticas para as quais ainda não existe resposta definitiva. Todavia, já dispomos de numerosos elementos mostrando que a multiplicidade de regras pode ser nociva. A reforma de arcabouços fiscais como o brasileiro, em que essa característica tem sido cada vez mais dominante, é, portanto, inescapável.

REFERÊNCIAS

- ALESINA, A.; TABELLINI, G. A positive theory of fiscal deficits and government debt. **Review of Economic Studies**, v. 57, n. 3, p. 403-414, jul. 1990.
- AMARAL, V. L. do; MACEDO, M. F. de; BITTENCOURT, F. M. R. **Regra de ouro**: falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União. Brasília: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle; Senado Federal, 2020. (Orçamento em Discussão, n. 46).
- ARDANAZ, M. *et al.* **Growth-friendly fiscal rules?** Safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design. Washington: IDB, 2020. (Working Paper, n. 1083).
- BANDAOGO, M. S. Fiscal rules in times of crisis. **Research and Policy Briefs**, n. 36, 2020.
- BLANCHARD, O. *et al.* The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question. **OECD Economic Studies**, n. 15, p. 7-36, 1990. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/public-finance/34288870.pdf>>.
- BROCHADO, A. *et al.* **Regras fiscais**: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro. Brasília: Tesouro Nacional, 2019. (Texto para Discussão, n. 31).
- CASELLI, F.; REYNAUD, J. **Do fiscal rules cause better fiscal balances?** A new instrumental variable strategy. Washington: IMF, 2019. (Working Paper, n. 19/49).
- CORBACHO, A.; SCHWARTZ, G. Fiscal responsibility laws. *In*: TER-MINASSIAN, T.; KUMAR, M. S. (Org.). **Promoting fiscal discipline**. Washington: IMF, 2007. p. 58-77.
- DEBRUN, X. *et al.* Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. **Economic Policy**, v. 23, n. 54, p. 299-362, abr. 2008.

EYRAUD, L. *et al.* **Second-generation fiscal rules**: balancing simplicity, flexibility, and enforceability. Washington: IMF, abr. 2018. (Discussion Note, n. 18/04).

EYRAUD, L.; WU, T. **Playing by the rules**: reforming fiscal governance in Europe. Washington: IMF, 2015. (Working Paper, n. 15/67).

HAGEN, J. von; HARDEN, I. J. Budget processes and commitment to fiscal discipline. **European Economic Review**, v. 39, n. 3-4, p. 771-779, abr. 1995.

HEINEMANN, F.; MOESSINGER, M. D.; YETER, M. Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis. **European Journal of Political Economy**, v. 51, p. 69-92, 2018.

IFI – INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Tópico especial**: regras fiscais no Brasil. Brasília: IFI, jan. 2018. (Relatório de Acompanhamento Fiscal).

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Assessing sustainability**. Washington: IMF, maio 2002.

_____. **Fiscal rules**: anchoring expectations for sustainable public finances. Washington: IMF, dez. 2009. (IMF Policy Paper).

_____. **Euro area policies**: staff report for the 2015 – article iv consultations with member countries. Washington: IMF, 2015.

KOPITS, H.; SYMANSKY, S. **Fiscal policy rules**. Washington: IMF, 1998. (Occasional Paper, n. 162).

KREJDL, A. **Fiscal sustainability**: definition, indicators and assessment of Czech public finance sustainability. Praha: Czech National Bank, 2006. (Working Paper Series, n. 3).

LLEDÓ, V. *et al.* **Fiscal rules at a glance**. Washington: IMF, 2017. (IMF Fiscal Rules Database Background Note).

_____. **How to select fiscal rules**: a primer. Washington: IMF, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3Ql1WAp>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Government at a glance 2013**. Paris: OECD, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3RlTdzc>>.

REINHART, C. M.; ROGOFF, K. S. Growth in a time of debt. **American Economic Review**, v. 100, n. 2, p. 573-78, 2010.

SCHAECHTER, A. *et al.* **Fiscal rules in response to the crisis**: toward the “next-generation” rules – a new dataset. Washington: IMF, 2012. (Working Paper, n. 12/187).

STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Análise de solvência e sustentabilidade da dívida pública: gestão da dívida e sua interação com a política macroeconômica. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA DÍVIDA PÚBLICA, 1., 2017, Brasília. **Anais...** Brasília: STN; ESAF, 2017.

WYPLOSZ, C. Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences. *In*: ALESINA, A.; GIAVAZZI, F. (Ed.). **Fiscal policy after the financial crisis**. Cambridge, United States: NBER, 2012. p. 495-525. (Working Paper Series).

OS CONSTRANGIMENTOS FISCAIS NA GESTÃO DO ORÇAMENTO

Esther Dweck¹

Muitas atividades governamentais combinam processo e política, porém o orçamento é diferente, porque determinadas tarefas básicas precisam ser concluídas a cada ano. Independentemente de quão difíceis sejam as escolhas e quão incerto seja o cenário futuro, o presidente precisa apresentar uma proposta e o Congresso precisa autorizar as dotações.

Allen Schick

1 INTRODUÇÃO

O processo de elaboração, aprovação e execução orçamentária ocorre anualmente, independentemente da situação econômica, política, social e até sanitária de qualquer país. Conforme destacado por Schick (2007), trata-se de um processo político, marcado por conflitos e busca de soluções. Apesar de possuir forte componente incremental, também há rupturas importantes, tanto no conteúdo do orçamento – como principais programas e formas de tributação – quanto nas regras que regem a sua gestão. O processo de arrecadação e alocação de recursos públicos possui regras que balizam as relações políticas, econômicas e sociais, incluindo a forma de interpretação e aplicação das mesmas, conformando a governança orçamentária (Barcelos, 2012).

Entre os diferentes regimes de governança orçamentária há regras específicas, mais voltadas para gestão fiscal do orçamento, que se distinguem de outras, puramente orçamentárias. As regras de gestão fiscal estão diretamente relacionadas ao contexto macroeconômico de condução da política fiscal, gerando possíveis limites à atuação do Estado, muitos dos quais artificiais, sem qualquer contrapartida na economia real. Historicamente, mudanças no arcabouço institucional da política fiscal, do ponto de vista tanto teórico quanto aplicado, estão intrinsecamente ligadas à discussão sobre o papel do Estado.

1. Professora no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

No pós-Segunda Guerra consolidou-se um esforço intelectual sobre a atuação do Estado que combinava as visões da nova disciplina de economia do desenvolvimento com a macroeconomia keynesiana e o Estado de bem-estar social (Fiori, 1997). Foi nesse período que o orçamento deixou de ser visto unicamente como um instrumento de controle do Legislativo sobre o Executivo e ganhou destaque como elemento de planejamento e programação governamental. Nesse contexto foi aprovada no Brasil a Lei nº 4.320/1964 (Lei Geral dos Orçamentos), dias antes do golpe militar, após um longo período de debate sobre princípios orçamentários. Seguindo a periodização apresentada em Barcelos (2012), essa lei foi o primeiro regime de governança orçamentária e, desde então, não foi totalmente substituído, mas sobreposto por outras regras e normas posteriores.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) é considerada como um segundo momento relevante na governança orçamentária brasileira, ainda como efeito do debate teórico de maior papel do Estado no planejamento, com a proposição de três leis integradas – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) –, mas já apresentando elementos de maior constrangimento fiscal com relação ao endividamento do Estado, como a regra de ouro e a proibição de aquisição direta de títulos do Tesouro pelo Banco Central do Brasil (BCB). De certa forma, a CF/1988 também consolida um processo que vinha ocorrendo desde meados da década de 1980, de unificação orçamentária e separação formal entre as autoridades fiscal e monetária.

A década de 1980 avigora uma mudança na visão do papel do Estado, alterando profundamente o espaço da política fiscal. Há a negação da visão keynesiana de uso da política fiscal para redistribuição de renda, do seu papel anticíclico e de manutenção do pleno emprego, que é substituída por uma forte defesa do processo de consolidação fiscal. As questões da sustentabilidade da dívida e de credibilidade da política econômica se sobrepuseram, com a proposição de regras fiscais rígidas, voltadas exclusivamente para esses dois objetivos, sem espaços para discricionariedade dos governos.

No Brasil, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) marca o início do terceiro regime de governança orçamentária. Inspirada em leis aprovadas em outros países, a lei brasileira combina elementos importantes de maior transparência fiscal com regras rígidas, conciliando mecanismos de contingenciamento norte-americanos e metas de resultados fiscais mais próximas às regras da zona do euro. Apesar da inspiração em outras leis, o regramento brasileiro tem elementos próprios que serão explorados ao longo do capítulo.

Barcelos (2012) identifica um quarto regime que classifica como um regime de transição, com o surgimento dos Projetos Prioritários de Investimento (PPI) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2005 e 2007,

respectivamente. Neste capítulo, esse período será entendido como uma flexibilização parcial do terceiro regime, ou mesmo uma adaptação na gestão orçamentária, conforme descrita em Abreu e Câmara (2015), mas sem se caracterizar efetivamente como uma mudança de regime.

O quarto regime que será discutido neste capítulo são as mudanças ocorridas no Brasil entre 2014 e 2016, que começaram com uma profunda mudança na interpretação das regras fiscais vigentes e culminaram com a aprovação de uma emenda constitucional (EC). A EC nº 95/2016 impôs um limite às despesas primárias da União, reforçando a rigidez das regras vigentes e impondo diversas mudanças posteriores para o cumprimento da nova regra, chamada inclusive de Novo Regime Fiscal (NRF).

O objetivo deste texto é destacar como determinadas regras afetam a gestão orçamentária, impondo constrangimentos fiscais, e avaliar seus impactos econômicos sobre o crescimento do produto interno bruto (PIB), o nível de emprego e os indicadores fiscais. Seleccionamos três regras principais que se sobrepõem e têm objetivos e efeitos contraditórios, de forma a analisar as origens e as justificativas teóricas, bem como as políticas e os efeitos de cada uma delas. Em particular, vamos explorar a regra de ouro, que tem origem na CF/1988, mas foi reforçada pela Lei Complementar nº 101/2000. Discutiremos também as metas de resultado fiscal trazidas pela LRF e suas consequências para a execução orçamentária. Finalmente, iremos explorar os impactos do teto de gastos da EC nº 95/2016 e as mudanças decorrentes dessa nova regra. Há de se observar que não serão discutidas todas as regras da governança orçamentária, mas as que levam a maiores constrangimentos fiscais ao impor regras macroeconômicas de condução da política fiscal, com impactos na gestão orçamentária.

Como forma de contextualizar a discussão, analisaremos o papel do orçamento dentro de um arcabouço de política fiscal, assim como o papel da política fiscal em termos tanto de seus efeitos econômicos quanto distributivos. Dessa forma, procura-se demonstrar que essas regras afetam a capacidade do governo de conduzir a política econômica e podem ter reflexos sobre a concentração de renda, diante do conflito distributivo típico de qualquer peça orçamentária.

Além das dificuldades de gestão do orçamento federal geradas pelo conjunto de regras fiscais, iremos apresentar a disputa entre os principais atores (Couto e Cardoso Junior, 2018) na criação e implementação de novas regras e nas mudanças de interpretação. Mais detalhadamente, discutiremos a insegurança jurídica crescente na relação entre guardiões do orçamento e os controladores, principalmente, no período final discutido no texto. Nesse sentido, faremos uma contraposição entre diferentes períodos de mudanças de interpretação mais ou menos conflituosas.

O capítulo está dividido em cinco seções, começando por esta introdução. A segunda seção discute a regra de ouro; a terceira discute a LRF e as metas fiscais; e a quarta seção, as mudanças de interpretação recente e o teto de gastos. Essas três seções estão subdivididas de forma semelhante, discutindo a concepção inicial da regra, a implementação e as mudanças de interpretação ao longo do tempo e as consequências econômicas e fiscais. A quinta e última seção apresenta as considerações finais.

2 REGRA DE OURO

A década de 1980 marcou o fim do regime militar, e o processo de redemocratização foi consolidado a partir da promulgação da CF/1988, chamada de Constituição Cidadã, que, como destaca Barcelos (2012, p. 2), “reviu as bases do relacionamento entre os cidadãos e o poder público, o que envolveu o reconhecimento de inúmeros direitos sociais e o compromisso do Estado de assegurar sua prestação por meio de diversas políticas públicas”.

Portanto, as regras de gestão orçamentária apresentadas na CF/1988 vão além das regras fiscais, estritamente falando, dado que o Estado, por lei, passa a ter um papel central na garantia dos direitos sociais, o que deve ser obtido por meio de políticas públicas. Nesse sentido, os novos instrumentos de planejamento e orçamento, como o PPA, a LDO e a LOA, são elaborados com esses objetivos. Mesmo estabelecendo a necessidade de uma nova lei complementar de finanças públicas, que substituiria a Lei nº 4.320/1964, a CF/1988 trouxe também alguns regramentos fiscais, dos quais se destacam a chamada regra de ouro (art. 167, inciso III) e a proibição de o BCB conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional (art. 164, § 1º).

A regra de ouro faz uma distinção importante entre despesas correntes, nas quais se inclui grande parte das despesas sociais, e despesas de capital, basicamente investimentos e amortização de dívida. Como será discutido a seguir, essa regra, que limita as operações de crédito às despesas de capital, é muitas vezes associada à visão de Keynes, de que o orçamento corrente deveria ser equilibrado e as despesas de capital poderiam ser financiadas por dívidas. No entanto, há diversas modulações na forma originalmente pensada pelo economista britânico que não foram incorporadas à norma brasileira e a tornaram praticamente inexequível em momentos de forte reversão do ciclo econômico e de crise mais prolongada.

Ao longo desta seção iremos avaliar a regra brasileira à luz das ideias teóricas de Keynes sobre o tema e demonstrar os constrangimentos fiscais e políticos trazidos pela regra na forma como hoje ela se apresenta. Nesse sentido, discutiremos também se faz sentido a separação entre as despesas corrente e de capital, destacando como

a classificação orçamentária pode ser muitas vezes falha quando se pensa no objetivo final de uma peça orçamentária.

2.1 Concepção inicial

Há uma grande controvérsia sobre a visão de Keynes em relação ao papel da política fiscal. O entendimento hegemônico no período pós-Segunda Guerra Mundial é uma adaptação das ideias originais do autor, conhecida como síntese neoclássica do pensamento keynesiano, mais centrada na interpretação de Hicks (1937) sobre as contribuições de Keynes do que nos seus escritos originais. Há, no entanto, uma corrente dentro da economia que busca resgatar a visão original, mais disruptiva do que a visão que se tornou hegemônica, a chamada corrente pós-keynesiana, que conta com a contribuição de diversos autores e não é tão homogênea. Essas diferentes interpretações divergem sobre a visão de Keynes quanto ao papel da política fiscal. Isso é muito dificultado pelo fato de que Keynes muitas vezes escrevia mais preocupado com a repercussão política das suas ideias do que com a coerência estrita entre a sua proposição teórica e suas proposições de política econômica. Neste trabalho, iremos explorar a visão de Dwyer (2011), que contesta diversas opiniões dominantes sobre a interpretação de Keynes, e, a partir dos memorandos de Keynes ao Tesouro, escritos entre 1942 e 1945, apresentar uma outra visão sobre o papel da política fiscal.

De acordo com o autor, na visão convencional, mais próxima da síntese neoclássica, que aceitava as ideias de Keynes apenas para o curto prazo, quando a economia apresentava algum tipo de rigidez, a política fiscal teria três pilares: i) políticas compensatórias discricionárias e não baseadas em regras, com o objetivo de reverter uma desaceleração econômica; ii) gasto deficitário em contraposição à visão de orçamento equilibrado da *sound finance*; e iii) o efeito dependeria da ausência de impacto negativo do investimento privado (efeito *crowding-out*), o que só aconteceria na presença de alguma rigidez.

No entanto, Dwyer (2011) apresenta a visão pós-keynesiana mais tradicional, que contesta a visão citada anteriormente, chamando-a inclusive de keynesianismo hidráulico (Carvalho, 2008), e propõe, em contraposição, outras três ideias fundamentais: i) política de pleno emprego, que evitaria o ciclo econômico; ii) orçamento corrente equilibrado, com apenas o investimento público podendo ser parcialmente financiado por dívida; e iii) preferência de Keynes por investimento público em detrimento de outros gastos públicos, com foco na ideia de “socialização” do investimento.

Dwyer (2011) examina os materiais primários relevantes, com ênfase nos memorandos do Tesouro de 1942-1945, que, segundo afirma, confirmam as ideias centrais da literatura pós-keynesiana, ao mesmo tempo que procuram separar as características da posição política de Keynes daquelas dependentes do

contexto histórico e político em que Keynes estava escrevendo. O autor destaca diversas questões, mas iremos nos ater aqui à discussão diretamente ligada à regra de ouro, em especial a separação entre orçamento corrente e de capital.

Conforme destacado pelo autor, a proposta de instituir uma distinção formal entre despesas públicas correntes e de capital é frequentemente apontada como uma visão conservadora de Keynes sobre a dívida pública, muitas vezes em contraposição à abordagem de Abba Lerner de finanças funcionais. Mesmo Keynes admitindo que era apenas uma questão de apresentação, a separação, no entanto, permitia a ideia de que o orçamento ordinário deve conter despesas e receitas correntes, e ser equilibrado ou superavitário. Já o orçamento de capital deveria ser utilizado para suprir de tal forma o déficit da demanda privada, que os gastos de investimentos públicos fossem definidos para atender às necessidades de demanda para garantir o pleno emprego.

Mesmo nessa visão mais tradicional, Keynes já apresentava uma exceção não usual referente à proposta de seguridade social de James Meade. A argumentação de Keynes era que o orçamento da seguridade social deveria ser uma seção do próprio orçamento de capital. Portanto, um dos principais componentes do orçamento corrente deveria estar fora justamente por seu caráter de estabilizador automático.

O orçamento da seguridade social deve ser uma seção do orçamento de capital ou de longo prazo. É importante que haja uma meta no orçamento ordinário revisto em intervalos longos; e se as propostas do senhor Meade forem aprovadas, será duplamente importante mantê-las fora do orçamento ordinário. Assim, o orçamento ordinário deve ser equilibrado em todos os momentos. É o orçamento de capital que deve flutuar com a demanda por emprego (Keynes, 2012, p. 225, tradução nossa).²

Além disso, Keynes admitia a possibilidade de déficit no orçamento ordinário se o orçamento de capital não conseguisse manter o pleno emprego. Na prática, Keynes reconhecia que mudanças no resultado fiscal eram predominantemente endógenas, independentemente da ação direta de política fiscal. No memorando de 1944 sobre o emprego no pós-guerra, Keynes afirmava que a não adoção de um remédio para o desemprego cíclico grave poderia desestabilizar o orçamento nacional (Dwyer, 2011, p. 40). Nesse sentido, em linha com a visão de Domar (1944), que discutia a forma de estabilizar a razão dívida/PIB, a melhor forma de manter o orçamento equilibrado não era cortando gastos em meio a uma desaceleração econômica, muito menos em um crise. “Parece não haver nenhum vislumbre de reconhecimento de que as medidas para estabilizar a renda nacional são *ipso facto* medidas para estabilizar o orçamento nacional” (Keynes, 1980, p. 347 *apud* Dwyer,

2. “The social security budget should be one section of the capital or long-term Budget. It is important that there should be a level charge on the ordinary Budget revised at longish intervals; and if Mr Meade’s proposals are adopted, it will be doubly important to keep it out of the ordinary Budget. For the ordinary Budget should be balanced at all times. It is the capital Budget which should fluctuate with the demand for employment”.

2011, p. 40, tradução nossa).^{3,4} Entretanto, diante do contexto histórico específico, no qual a dívida pública britânica, no período da Segunda Guerra Mundial, havia alcançado mais de 200% do PIB, Keynes acreditava que seria politicamente difícil defender um orçamento não equilibrado.

Um outro ponto importante seria a preferência de Keynes por gastos com investimentos e não incentivos ao consumo das famílias. Apesar de essa preferência alinhar-se com a visão teórica de Keynes de que o investimento privado estaria mais sujeito a flutuações, cabendo ao governo estabilizar os investimentos, e dado o fato de que, em um contexto de crise, a despesa de capital com investimentos teria mais efeito do que a tentativa de elevar o consumo, havia também a motivação do contexto histórico. Era um momento de reconstrução da Inglaterra, que exigiria um amplo esforço de investimentos em infraestrutura e não era descabida a previsão de que poderia haver escassez de investimento privado no período posterior à guerra.

Desse modo, cabe destacar alguns pontos de uma regra de ouro decorrente das propostas de Keynes. Em primeiro lugar, deve-se considerar a fase do ciclo econômico. Para Keynes, fazia sentido um orçamento corrente equilibrado no pleno emprego, quando o potencial de arrecadação seria máximo. Além disso, estabilizadores automáticos, como a seguridade social, deveriam ser protegidos e poderiam ser financiados por dívidas. Finalmente, em uma situação de crise, a política fiscal não poderia ser contracionista, sob o risco de comprometer ainda mais o próprio resultado fiscal.

Entretanto, a forma como a regra foi proposta no Brasil não segue diretamente essas determinações. Na proposta original da CF/1988 não há qualquer exceção com relação a despesas tradicionalmente classificadas como correntes, nem com relação ao ciclo econômico. Ainda assim, apesar de curto, o trecho prevê uma cláusula de escape, desde que com aprovação do Poder Legislativo. O art. 167, inciso III da CF/1988 prevê que: “É vedada a realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta” (Brasil, 1988).

Portanto, em uma situação de insuficiência de receita corrente ante o montante de despesas correntes é possível a emissão de dívida, desde que aprovada pelo Congresso. No entanto, essa aprovação, por meio de créditos suplementares ou especiais, só pode ocorrer quando o orçamento já está vigente, ou seja, ao longo do

3. “[There] appears to be no glimmer of recognition that measures to stabilise the national income are ipso facto measures to stabilise the national budget”.

4. Keynes, J. M. Activities 1940-1946 – Shaping the post-war world: employment and commodities. In: Moggridge, D. E. (Ed.). *The collected writings of John Maynard Keynes*. London: Macmillan, 1980. p. 347.

exercício fiscal. Como será visto a seguir, essa cláusula de escape gera tensões entre Executivo e Legislativo e é marcada pela incerteza no momento da elaboração do orçamento. A regra constitucional foi reforçada a partir da LRF, quando deixou de ser uma matéria de natureza mais orçamentária para ter impactos também financeiros, na execução do orçamento.

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

(...)

V - Atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

(...)

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital (Brasil, 2000).

2.2 Implementação da regra

A partir da LRF, estabeleceu-se que o cumprimento da regra deveria ser auferido ao final de cada exercício financeiro, avaliando se o total de operações de crédito foi igual ou menor do que as despesas de capital. No entanto, como será visto a seguir, a LRF também introduziu uma nova regra fiscal associada ao resultado primário, a regra de ouro, e, enquanto houve superávit primário, ela foi efetivamente cumprida, conforme pode ser visto na tabela 1. Na prática, a margem foi cumprida mesmo em anos de déficit primário, no período 2014-2018.

TABELA 1

Regra de ouro: histórico da apuração (2000-2021)(Em R\$ bilhões)¹

Ano	Despesas de capital ²	Receitas de operações de crédito consideradas ³	Margem da regra de ouro
2000	366,6	348,7	17,9
2001	310,0	268,7	41,3
2002	336,1	285,7	50,4
2003	492,8	471,0	21,8
2004	468,5	438,0	30,4
2005	588,3	587,2	1,0
2006	544,7	542,2	2,5
2007	537,4	531,3	6,0
2008	527,3	429,6	97,8
2009	597,9	405,4	192,5
2010	603,7	512,4	91,3
2011	677,2	565,9	111,3
2012	744,0	458,0	286,0
2013	712,5	549,6	162,9
2014	940,6	840,5	100,1
2015	863,6	801,5	62,2
2016	1.039,9	953,8	86,2
2017	899,0	870,2	28,8
2018	904,2	868,4	35,8
2019	871,7	1.057,0	-185,3
2020	1.199,8	1.636,0	-436,2
2021	1.980,5	2.434,2	-453,7

Fonte: Informe Dívida – Regra de Ouro/Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (para os anos de 2000 a 2017), disponível em: <<https://bit.ly/3z3P4Js>>; Painel da regra de ouro da União/STN; 2020 – Relatório de Receitas e Despesas Primárias 2020 – 5º bimestre (para 2018 e 2019), disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2018/19?ano_selecionado=2018>; Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) 2021 (para 2021), disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-aneais/2021/ploa>>.

Elaboração da autora.

Notas: ¹ A preços correntes.

² Inclui a soma dos investimentos (GND4), inversões financeiras (GND5) e amortização de dívida.

³ Receita de operação de crédito somada à variação da subconta da dívida.

A regra brasileira tem algumas especificidades que permitiram que, mesmo em contexto de amplo déficit nominal, como em 2015, ela fosse cumprida, conforme destacado em Amaral, Macedo e Bittencourt (2020). No entanto, um dos pontos questionados por esses autores é que no Brasil considera-se como despesa de capital a correção monetária de juros, e apenas a parcela de juros real é considerada como despesa corrente. De fato, como destacado no texto, não há

ou havia, ao que se saiba, essa hipótese em outros países que adotam a regra, ou mesmo nos que a abandonaram. Entretanto, cabe lembrar que a regra de ouro foi aprovada no Brasil em 1988, auge do período inflacionário brasileiro, quando se discutia justamente qual seria o conceito relevante de déficit público e de dívida, pois o déficit nominal defendido pelos autores era influenciado positivamente pelo imposto inflacionário e negativamente pela correção monetária dos juros, decorrentes exclusivamente da inflação. Nesse sentido, como discutem Bastos e Lara (2012) e Serrano e Summa (2012), os conceitos relevantes eram o déficit operacional ou mesmo o déficit real que descontariam esse efeito. Bastos e Lara (2012) demonstram que com uma taxa de inflação de 50% ao ano (a.a.) e uma dívida de 50% do PIB, a diferença entre déficit nominal e operacional chega a ser de mais de 17% do PIB; com uma inflação de 200%, esse valor chega a mais de 33% do PIB.

Entre as receitas correntes que contribuíram para o cumprimento da regra de ouro no período 2015-2018, duas se destacam: o pré-pagamento pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de empréstimos da União; e a receita oriunda da equalização cambial das reservas internacionais paga pelo BCB ao Tesouro. Em maio de 2018, quando o Tesouro lançou o Informe Dívida, com detalhes sobre a regra de ouro, havia a previsão de uma margem negativa de R\$ 181,9 bilhões. Porém o Tesouro apresentou um plano de equacionamento que incluía R\$ 100 bilhões de pagamento antecipado pelo BNDES, bem como o resgate de fundos com o Fundo Soberano do Brasil (FSB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), além de liberar fontes de receitas presas a restos a pagar (RAPs), possivelmente não executados (tabela 2).

TABELA 2

Medidas de equacionamento para cumprimento da regra de ouro (2018)
(Em R\$ bilhões)¹

Medidas de equacionamento	2018
Margem da regra de ouro (cenário atual)	-181,9
BNDES – pagamento antecipado	100,0
FSB	27,0
FND	16,0
Cancelamento de RAPs	20,0
Outras ²	18,9
Margem da regra de ouro (cenário com medidas)	0,0

Fonte: Informe Dívida – Regra de Ouro/STN. Disponível em: <<https://bit.ly/3z3P4Js>>.

Notas: ¹ A preços correntes.

² Outras medidas incluem otimização de fontes de recursos e alocação do superávit financeiro de 2017, no valor de pelo menos R\$ 18,9 bilhões.

No entanto, ainda em 2018, em agosto, o governo enviou o Ploa 2019 com uma estimativa de insuficiência para a regra de ouro de R\$ 258,2 bilhões, o que o levou a condicionar algumas despesas à aprovação de um projeto de lei de crédito suplementar, conforme já havia sido autorizado na LDO. O mesmo ocorreu com os Ploas de 2020 e 2021, nos quais despesas nos montantes de R\$ 367 bilhões e R\$ 453,7 bilhões, respectivamente, também foram condicionadas.

Em 2019 houve um impasse entre Congresso e Executivo, motivado pela desvalorização cambial de 2018, quando houve um repasse do BCB ao Tesouro que não era esperado e a margem efetiva de insuficiência da regra de ouro era inferior ao que estava previsto originalmente na LOA. O relator do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) de crédito suplementar, o deputado pelo Maranhão Hildo Rocha (Movimento Democrático Brasileiro – MDB), cogitou aprovar um valor menor para o crédito suplementar, de R\$ 146,7 bilhões, e, se fosse necessário ampliar, o Executivo enviaria um novo projeto de lei adicional no futuro. No entanto, pela forma como a LOA foi aprovada, com R\$ 248,9 bilhões de despesas correntes condicionadas, era necessário aprovar o crédito no valor completo e utilizar a margem que fosse necessária. Com o impasse, o PLN só foi aprovado um pouco antes de as dotações centrais, como benefícios previdenciários e do Bolsa Família, ficarem impossibilitadas de ser executadas. Em 2020, por conta da pandemia, houve a aprovação de uma emenda constitucional permitindo o descumprimento da regra de ouro.

2.3 Consequências econômicas e fiscais

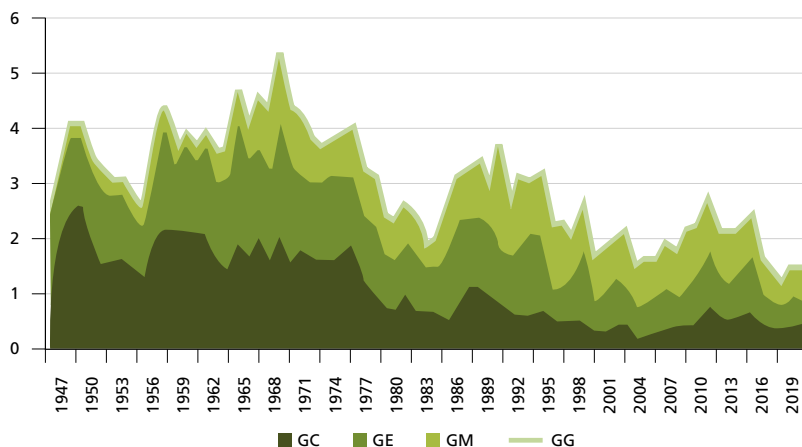
A regra de ouro impõe um tratamento diferenciado entre despesas correntes e de capital. Há diversas razões para essa separação comum na contabilidade pública e que está associada, entre outras coisas, à durabilidade dos bens de capital e à recorrência das despesas correntes. Entretanto, a separação entre essas despesas não leva em consideração outros impactos relevantes de despesas correntes e até mesmo a relação direta entre essas duas despesas. Um exemplo comum é a construção de uma escola ou de uma unidade de saúde, que são despesas de capital, mas requerem despesas correntes para serem efetivamente utilizadas. Além disso, os impactos econômicos, como multiplicadores fiscais das despesas públicas e mesmo o potencial de desenvolvimento tecnológico, são considerados tradicionalmente maiores para despesas de capital. Porém, estudos recentes mostram que multiplicadores fiscais de gastos correntes, como benefícios sociais, são próximos aos de investimentos (Sanches, 2020; Orair, Siqueira e Gobetti, 2016), e gastos correntes, como os da área de ciência e tecnologia, bem como aquisição de medicamentos e vacinas, podem estar associados a importantes desenvolvimentos tecnológicos. Portanto, há um grau de arbitrariedade na separação dessas duas despesas.

Ainda assim, mesmo privilegiando os gastos com investimentos, a regra de ouro não foi capaz de proteger essas despesas. Como pode ser visto no gráfico 1, desde o final da década de 1980 houve uma tendência de queda dos investimentos do governo geral, em especial do governo central. Em grande parte, esse resultado é fruto das demais regras fiscais, como o resultado primário e, mais recentemente, o teto de gastos, que não privilegiam o investimento, que, ao contrário, tende a ser a principal variável de ajuste das demais regras. A única exceção à queda quase contínua do investimento foi no período 2004-2010, que, como será visto a seguir, foi excepcional em termos de flexibilização de outras regras fiscais.

GRÁFICO 1

Brasil: investimentos do governo geral (1947-2019)

(Em % do PIB)



Fonte: Pires (2020).

Elaboração da autora.

Obs: GC – governo central; GE – governo estadual; GM – governo municipal; GG – governo geral.

A discussão com relação ao cumprimento da regra de ouro de 2019 veio associada a um possível “crime de responsabilidade”, capaz de destituir do cargo um presidente da República; e a discussão parece ter sido bloqueada antes mesmo que fosse possível entender o tema. A combinação de queda de arrecadação e queda do investimento é um desafio para regra de ouro. No entanto, em vez de uma discussão sobre os motivos que levaram à queda da arrecadação e à dificuldade de se cumprir essa regra, optou-se por reforçar o discurso de austeridade. Ao final de 2019, o governo chegou a propor uma alteração da regra para que a autorização pelo Congresso pudesse ser feita diretamente na LOA e não por meio de créditos suplementares e especiais. Essa alteração, porém, estava associada a outras medidas de controle fiscal, que posteriormente foram parcialmente aprovadas na EC nº 109/2021, sem a flexibilização da regra de ouro.

3 LRF E AS METAS FISCAIS

A LRF foi aprovada em meio a um contexto de mudança de regime econômico. Desde 1999, o Brasil passou a adotar o regime de metas de inflação, e, de forma mais ampla, o chamado tripé macroeconômico, centrado numa condução específica de três importantes políticas macroeconômicas. No âmbito da política cambial, após o ataque especulativo do início de 1999, passou-se para um regime de câmbio flexível, abandonando o regime de bandas cambiais. A adoção da meta de superávit primário tornou-se o pilar da política fiscal, e, do ponto de vista da política monetária, a taxa de juros passou a ser o principal instrumento, voltado exclusivamente para o controle inflacionário, a partir do estabelecimento de metas anuais para a inflação.

No entanto, a nova lei voltada a finanças públicas também refletia um processo de renegociação das dívidas de governos subnacionais, com a aprovação da Lei nº 9.496/1997 (Lopreato, 2013) e a reforma gerencial do orçamento, com uma mudança na lógica de planejamento e programação orçamentária, com a aprovação do Decreto nº 2.829/1998 e a Portaria da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) nº 42/1999 (Barcelos e Calmon, 2014). Cabe destacar que a meta de resultado primário, na forma como foi adotada inicialmente no Brasil, de 2000 a 2013, com resultado primário positivo, de certa forma garantiu o cumprimento da regra de ouro, principalmente diante do ordenamento que considera como despesa de capital a correção monetária dos juros.

Posteriormente à LRF, foi sancionada a Lei nº 10.028/2000, chamada Lei de Crimes Fiscais, que alterou o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940); a Lei nº 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento; e o Decreto-Lei nº 201/1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores. Nesse sentido, a LRF trouxe um novo componente jurídico: a criminalização da política fiscal – que será discutida mais adiante.

3.1 Concepção inicial

A partir da década de 1970, com o período de estagflação, as ideias keynesianas do pós-guerra passaram a ser questionadas no plano teórico pela ascensão do monetarismo, tanto na versão inicial, de Milton Friedman, quanto na versão posterior, de Robert Lucas. Essas críticas se concretizaram no plano político ao longo das décadas de 1980 e, principalmente, 1990, quando se consolidou o chamado novo consenso macroeconômico, uma nova síntese da teoria macroeconômica convencional, tal como a síntese neoclássica dos anos de 1950.

De acordo com o novo consenso, a política monetária torna-se o principal instrumento de política econômica, inclusive para o controle do ciclo econômico, enquanto as demais políticas – fiscal, cambial e financeira – ficam subordinadas aos objetivos de estabilização do produto e principalmente da inflação (Paula e Saraiva, 2015).

Do ponto de vista da política fiscal, a questão da sustentabilidade da dívida e da credibilidade da política econômica se sobrepôs à importância dos impactos distributivo, anticíclico e de manutenção do pleno emprego. O espaço da política fiscal foi reordenado, com uma forte defesa do processo de consolidação fiscal e a vigência de regras fiscais rígidas, voltadas para a sustentabilidade da dívida, sem espaço para a discricionariedade.

O caminho da credibilidade e da reputação da política macroeconômica só estará consolidado quando houver a crença no *comprometimento com a manutenção das regras, independentemente da ocorrência de turbulências financeiras e de alternância no poder político* (Lopreato, 2006, p. 7, grifo nosso).

Conforme destacado, vários países passaram a adotar regras rígidas de política fiscal, que deveriam ser mantidas mesmo na ocorrência de crises econômicas e de mudanças na orientação política. Entre seus principais regramentos, a LRF trazia o que se segue.

- A limitação dos gastos com pessoal, imposta às três esferas de governo e a cada um de seus poderes.
- A criação de restrições à geração de despesas excedentes no último ano do mandato.
- O disciplinamento de toda nova despesa corrente de duração superior a dois anos.
- A imposição de que os entes governamentais assumam compromissos com metas fiscais e, a cada quatro meses, apresentem ao Poder Legislativo e à sociedade a evolução de suas finanças.
- A limitação da contratação de dívidas.
- A proibição de refinanciamentos das dívidas de estados e de municípios.
- A punição de entes públicos (e, indiretamente, de seus beneficiários) pelo descumprimento dos limites estabelecidos pela lei.

Neste capítulo iremos destacar a imposição de compromissos com metas fiscais e avaliar como elas criaram constrangimentos fiscais à gestão orçamentária. A partir da LRF, o foco da política fiscal recaiu exclusivamente sobre a sustentabilidade fiscal, seguindo a corrente teórica hegemônica na década de 1990. O objetivo passou a ser o acompanhamento sistemático da capacidade efetiva do setor público de fazer frente aos seus passivos, com a geração continuada de superávits primários. Essa visão, de certa forma, abstraía a capacidade de a intervenção governamental impulsionar o produto e o emprego.

A LRF determinou que as LDOs deveriam incorporar o estabelecimento de metas fiscais e os regramentos para a limitação de empenho e movimentação financeira, incluindo a de outros poderes. Um dos pontos que ganharam destaque com a LRF foi a publicação de possíveis riscos fiscais que passaram a constar em um anexo à LDO. Em linha com a ideia de avaliação da situação fiscal, a LDO passou a publicar a avaliação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e dos servidores civis e militares, a avaliação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e projeções de longo prazo dos benefícios da LOA, bem como a margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada.

Como destaca Lopreato (2006), a preocupação com a sustentabilidade da dívida coloca especial ênfase nas obrigações potenciais do setor público – como as operações fiscais não registradas em balanço e futuras obrigações previdenciárias e de outros benefícios sociais. Além disso, defendia-se a adoção de métodos de avaliação do risco fiscal, como o *value-at-risk* (VaR), principalmente para os países emergentes, que estariam sujeitos às mudanças súbitas nos “sentimentos” do mercado (Barnhill Junior e Kopits, 2003 *apud* Lopreato, 2006).⁵

3.2 Implementação da regra

Na seção IV da LRF, que trata da execução orçamentária e do cumprimento das metas, foram inseridos os comandos sobre as metas fiscais. O primeiro comando exige que, até trinta dias da publicação da LOA, o Poder Executivo estabeleça a programação financeira, com cronograma mensal de desembolso.

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (Brasil, 2000).

O comando inicial da LRF é para que seja definida uma programação financeira – sobre a qual será avaliado o cumprimento da meta –, e não sobre a dotação orçamentária aprovada na LOA. Essa já é uma primeira fonte de imprevisibilidade para os executores de política (“gastadores”), pois, mesmo que seja aprovado um determinado orçamento para sua área, se a despesa for discricionária, não há qualquer garantia de execução.

Nos anos em que o orçamento é aprovado pelo Congresso em dezembro, a programação financeira é estabelecida entre janeiro e fevereiro, a depender da data de sanção do orçamento, portanto, acontece antes do fechamento do primeiro bimestre. Em anos de maior ajuste fiscal, o Executivo já anuncia um primeiro contingenciamento de despesas nessa primeira programação financeira. No entanto, o

5. Barnhill Junior, T. M.; Kopits, G. *Assessing fiscal sustainability under uncertainty*. Washington: IMF, 2003. (Working Papers, n. 79).

comando tradicional para esse ato é trazido no artigo subsequente, art. 9º da LRF, que define que deverão ser avaliadas bimestralmente as projeções de receita até o final do ano. Nesse mesmo comando normativo é definido que o instrumento para a obtenção da meta de resultado primário é a limitação de empenho e movimentação financeira (pagamento).

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (Brasil, 2000).

Qualquer decisão de contingenciamento requer uma análise prévia sobre a projeção da arrecadação fiscal e da evolução das despesas de forma a indicar para a sociedade as projeções fiscais e dar mais transparência, inclusive aos demais órgãos e poderes, quanto à necessidade de uma contenção das despesas. Portanto, mesmo quando há um contingenciamento anterior ao final do bimestre, há um relatório extemporâneo para indicar a possível necessidade.

Apesar da inspiração na norma norte-americana, a forma como esse comando foi inserido na legislação brasileira apresentou peculiaridades que reforçaram seu efeito de constranger a gestão do orçamento, aumentar a imprevisibilidade e dificultar o planejamento público – além de comprometer a própria qualidade do gasto público. A seguir iremos discutir os impactos da possibilidade de contingenciamentos sucessivos ao longo de um exercício fiscal e algumas mudanças de interpretação nos comandos da lei, em especial quanto às seguintes questões: i) possibilidade de alteração da meta fiscal; ii) condições em que poderia ser feito o contingenciamento; e iii) consolidação do resultado primário como meta central da União.

3.2.1 Avaliação bimestral e possibilidade de contingenciamento

A LRF brasileira combinou diferentes regramentos existentes em outros países ou blocos, como a União Europeia e a zona do euro, os Estados Unidos e a Nova Zelândia: o Fundo Monetário Internacional (FMI) difundiu algumas normas de gestão pública em diversos países; o tratado de Maastricht, da Comunidade Econômica Europeia (CEE), trazia metas rígidas de resultado fiscal; o Fiscal Responsibility Act da Nova Zelândia, de 1994, trazia estímulos para ampliar a transparência das contas públicas e, nos Estados Unidos, normas de disciplina e controle de gastos do governo central levaram à edição da Lei de Execução Orçamentária (Budget Enforcement Act – BEA), aliado ao princípio de *accountability* (Nascimento e Debus, 2001).

A estrutura da norma brasileira criou uma combinação única desses diversos regramentos, resultado de múltiplas interações e das variadas posições defendidas pelas organizações envolvidas em sua elaboração, quase todas formadas por “guardiões do orçamento”, como as estruturas da Fazenda e do Planejamento federais, e por “controladores”, como o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas. Em particular, combinaram-se os mecanismos de maior transparência – a publicação bimestral e quadrimestral de relatórios prospectivos e de prestação de contas, respectivamente – com a possibilidade de impor contingenciamentos recorrentes se as projeções fiscais se afastassem do previsto na LOA.

O mecanismo de contingenciamento foi pensado, em grande parte, a partir da regra norte-americana de *sequestration* (sequestro/bloqueio), que teve origem em 1985, com a aprovação da Lei Gramm-Rudman-Hollings (GRH). Conforme discutido em Auerbach (2008), a GRH definia uma sequência de déficits anuais a serem obtidos até alcançar um orçamento equilibrado em 2001. Se houvesse uma decisão de política pública que indicasse o não cumprimento da meta fiscal, isso levaria a um processo de “sequestro”, com cortes de determinadas rubricas predefinidas para atingir a meta. Em 1987, essa regra foi modificada, pois foi considerada inconstitucional, e as metas predefinidas também foram alteradas. A recessão econômica dos Estados Unidos levou a uma queda nos resultados fiscais – o que acabou por mudar as regras orçamentárias. Em 1990, a GRH foi substituída pelo BEA, que eliminou as metas anuais e incluiu outras para despesas discricionárias. Além disso, incluiu um mecanismo – que depois seria adaptado na LRF – para que mudanças na tributação e nas obrigações de despesas orçamentárias, exceto seguridade social, não afetassem a meta, chamado de *pay-as-you-go* (PayGo). Na prática, tal regra deveria ser garantida numa janela quinquenal, com base nas projeções do Escritório de Orçamento do Congresso (Congressional Budget Office – CBO). Cabe destacar que a regra, além de plurianual, também deixava de fora qualquer flutuação cíclica, como mudanças nos impostos ou gastos que resultassem do ciclo econômico, inflação, mudanças na distribuição de renda ou quaisquer outros fatores econômicos. Em 1993, a regra foi estendida para um PayGo de dez anos. Na prática, como destaca Auerbach (2008, p. 5): “a revogação da GRH em 1990 e o colapso do BEA após 1998 ilustram uma característica das regras orçamentárias federais dos Estados Unidos: as regras deixam de funcionar quando se desviam muito da política consensual”.⁶

Na prática, a principal vez em que o mecanismo de sequestro foi efetivamente acionado nos Estados Unidos foi no governo Obama, por forte pressão política, que impediu um acordo político quanto às mudanças nas regras orçamentárias e

6. “[T]he repeal of GRH in 1990 and the collapse of BEA after 1998 both illustrate a characteristic of U.S. federal budget rules: the rules cease to operate once they deviate too far from consensus policy”.

fiscais. A Lei Statutory Pay-As-You-Go Act, de 2010, restabeleceu um procedimento para impor uma regra de neutralidade do déficit em novas receitas e legislação de gastos obrigatórios. Instituiu também um processo de sequestro, separado dos limites discricionários, que exigia cortes automáticos generalizados em programas obrigatórios selecionados, caso a legislação, tomada como um todo, não atendesse ao padrão de PayGo estabelecido pela lei. Em 2011, foi aprovada a Lei de Controle de Orçamento (Budget Control Act – BCA) que reimplantou limites (“tetos”) sobre o volume da autorização orçamentária discricionária e criou uma comissão mista de redução do déficit, que deveria apresentar um projeto de lei para reduzir o déficit federal em pelo menos US\$ 1,5 trilhão em um período de dez anos, e também uma supercomissão de sequestro, como um incentivo à comissão mista (Matthews, 2013). Como não conseguiram chegar a um acordo até dezembro de 2011, o sequestro seria posto em prática a partir de 2013, junto com o fim dos incentivos fiscais da era Bush e da desoneração da folha de pagamentos. Essa combinação de contrações fiscais ficou conhecida como *the fiscal cliff* (o abismo fiscal) (Matthews, 2013), e, depois de se chegar a um acordo em dezembro de 2012, os cortes começaram a partir do dia 1º de março de 2013.

Essa breve análise das regras dos Estados Unidos, que inspiraram o mecanismo de contingenciamento brasileiro, deixa claro algumas diferenças significativas. Em primeiro lugar, nos Estados Unidos, mesmo tendo a possibilidade de “sequestro”, essa medida raramente foi acionada, enquanto no Brasil é algo quase rotineiro. Uma segunda diferença importante diz respeito ao momento em que se faz o contingenciamento: enquanto nos Estados Unidos é programado para os exercícios futuros, com regras plurianuais, no Brasil, o contingenciamento pode ocorrer diversas vezes ao longo do ano corrente. Finalmente, uma terceira diferença relevante é sobre o que aciona o contingenciamento: enquanto aqui é qualquer desvio da meta, nos Estados Unidos é um balanço (*scorecard*) plurianual de alterações de receitas e despesas recorrentes, e não qualquer mudança decorrente de flutuações econômicas. No entanto, uma semelhança diz respeito ao processo político de alterações das regras orçamentárias. Como destacado por Auerbach (2008), a regra era sempre ajustada e alterada quando se chegava ao seu limite. A exceção ocorreu em 2011, e justamente por pressão política de parte dos parlamentares republicanos.⁷ No Brasil, como discutiremos adiante, houve mudanças relevantes de interpretação da regra; a mais conflituosa ocorreu em 2015, por conta de forte tensão política.

A regra brasileira impôs a prática de contingenciamentos recorrentes ao prever que ao final de cada bimestre, se a previsão da realização da receita não comportasse o cumprimento das metas, haveria uma limitação de empenho e

7. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/tea-party-stays-on-the-sidelines-as-obama-republicans-in-congress-tackle-fiscal-cliff/2012/12/23/9f82a0d0-4b7e-11e2-a6a6-aabac85e8036_story.html?_ddid=4-1661172180>.

movimentação financeira. Inicialmente, quando a meta era definida como uma porcentagem do PIB, ainda havia um componente adicional de incerteza, que levava os governos a definirem limites com uma margem maior, para contemplar eventuais erros também na previsão do PIB. A prática, que se tornou mais comum mesmo em anos com poucas mudanças na previsão, era de um contingenciamento no início do ano e uma liberação de limites mais para o final do ano – o que aumenta a imprevisibilidade e compromete o planejamento dos executores de política pública (gastadores). Essa sistemática, combinada com o fato de que os orçamentos discricionários dos órgãos eram muitas vezes definidos no Ploa com base nos valores empenhados nos anos anteriores, levava os órgãos a sempre tentar executar todo o limite obtido, comprometendo muitas vezes a qualidade do gasto público. Cabe ainda destacar que, apesar dos contingenciamentos recorrentes, a interpretação do comando sofreu alterações, conforme será discutido na próxima subseção.

3.2.2 Consolidação da interpretação

O art. 9º da LRF passou por alguns questionamentos por parte do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a forma como deveria ser interpretado. Uma das discussões relevantes foi uma representação formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) do TCU, que apontava um suposto risco de descumprimento da meta de resultado nominal na execução orçamentária e financeira da União para o ano de 2006 e solicitava a apresentação de providências já adotadas ou previstas (Acórdão nº 1.788/2006-Plenário). Após uma discussão entre as áreas técnicas, por meio do Acórdão nº 296/2007-Plenário, o voto do relator foi aprovado no plenário, aceitando os argumentos das áreas técnicas do Poder Executivo.

3. Ocorre que no próprio Anexo IV da LDO/2006, em que foram estabelecidos, como metas, os percentuais de +3,15% e -1,59% do PIB para os resultados primário e nominal, respectivamente, também ficou consignado que *a meta de resultado nominal era meramente indicativa, uma vez que ela não pode ser controlada pela atuação exclusiva do Poder Executivo, sendo afetada pelo objetivo da política monetária em relação ao controle inflacionário e passível de outros eventos, como crises internacionais.*

4. Além da previsão explícita, na própria LDO, do caráter indicativo da meta de resultado nominal, entendo que *os elementos trazidos nas diversas notas técnicas evidenciam a inadequação, em termos econômicos, de se procurar trabalhar simultaneamente com duas metas ‘impositivas’* – de resultado primário e de resultado nominal (TCU, 2007, grifo nosso).

Essa foi uma mudança de interpretação em que o TCU exigia inicialmente o cumprimento literal da lei, mas concordou com argumentos econômicos sobre a factibilidade da obtenção da meta de resultado nominal e concordou também que a LDO poderia conferir um caráter meramente indicativo à meta de resultado nominal. Esse é um debate que mistura argumentos econômicos e jurídicos e

que está diretamente relacionado à própria forma como foi interpretada a meta de resultado primário – que para alguns juristas também teria um caráter puramente indicativo e programático, podendo ser descumprida desde que não houvesse intenção patente por parte do Poder Executivo de não buscar o seu cumprimento. Entretanto, antes de entrar no debate sobre a meta de resultado primário propriamente dita, cabe comentar um outro questionamento de interpretação por parte do TCU que foi resolvido em trocas de análises técnicas entre o Executivo e o tribunal.

Em 2007, o Judiciário federal e o Ministério Público da União (MPU) descumpriram a obrigatoriedade de limitar os empenhos e as movimentações financeiras de seus órgãos conforme indicado no relatório de receitas e despesas apresentado pelo Poder Executivo. Em uma interpretação literal do art. 9º da LRF, os órgãos entenderam que apenas a frustração de receita poderia ser considerada como parâmetro para o contingenciamento e não a frustração do resultado primário, envolvendo, também, o lado das despesas obrigatórias. À época, a posição do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), representada pelo procurador Julio Marcelo de Oliveira, era defender que o contingenciamento de despesas dos poderes Legislativo e Judiciário e do MPU somente podia ser exigido na hipótese de expectativa de frustração de receita e no limite da participação de cada um na base contingenciável, sob pena de ferir a autonomia dos poderes. Cabe ressaltar que os analistas da Semag/TCU discordavam da posição do MP junto ao TCU, pois, na visão dos analistas, a meta maior da LRF seria manter o equilíbrio fiscal; além do que o aumento de despesas primárias obrigatórias poderia prejudicar a obtenção da meta de resultado primário. Diante do pedido de reexame por parte do MP junto ao TCU, a SOF reforçou os argumentos de que devem se levar em conta tanto a frustração de receita quanto aumentos de despesas obrigatórias. Entre os argumentos apresentados, além de apontar para eventuais mudanças legislativas que afetavam as despesas obrigatórias, prejudicando a gestão fiscal e o cumprimento das metas, a nota técnica da SOF ainda reforçava que as despesas obrigatórias também sofriam influência de fatores conjunturais – como uma crise econômica inesperada – que provocavam uma elevação da despesa com seguro-desemprego, despesa tipicamente obrigatória, acima da dotação prevista originalmente. No Acórdão TCU 018.476/2007-8-Plenário há o relato de todos os argumentos e contra-argumentos sobre o tema. Ao final, contudo, o plenário aprovou o relatório do ministro que negou provimento ao pedido de reexame do MPTCU, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão nº 1.040/2008-Plenário que confirmavam o entendimento do Poder Executivo.

Ainda assim, a partir daquele ano houve uma alteração nas regras de cálculo do contingenciamento dos demais poderes constantes nas futuras LDOs, o que passou a proteger parte das despesas discricionárias dos demais órgãos – justamente aquelas ligadas à manutenção básica dos serviços prestados. Essa proteção não foi

estendida ao Executivo e, em diversos contingenciamentos posteriores, houve um risco de possível *shutdown* (paralisação completa das atividades) se o Poder Executivo mantivesse inalterada a meta de resultado primário e realizasse o contingenciamento necessário ante uma contração forte das receitas previstas, em grande parte, decorrente de um processo de desaceleração da atividade econômica.

Nesse sentido, o ano de 2009 foi emblemático, pois foi quando o mundo inteiro se viu surpreendido por uma crise financeira que levou a uma recessão comparada à grande recessão da década de 1930, a partir do final de 2008. Em maio de 2009, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o PLN nº 15, de 2009, que propunha redução da meta para 1,4% do PIB para o governo central e 0,20% do PIB para as empresas estatais, sendo também proposta a exclusão do grupo Petrobras da apuração do resultado fiscal do setor público. Como pode ser visto na tabela 3, tais parâmetros passaram a ser adotados nas reavaliações bimestrais mesmo antes da aprovação do Congresso Nacional, o que veio a ocorrer em 9 de outubro de 2009, quando da promulgação da Lei nº 12.053.

TABELA 3
Evolução da meta fiscal em 2009

Atos	Data	Ploa, LOA, relatórios e resultado				LDO	
		Meta		Abatimento ¹ proposto		Meta	Abatimento
		R\$ milhões	PIB (%)	R\$ milhões	PIB (%)	PIB (%)	R\$ bilhões
Ploa 2009		54.539,2	1,71	15.567,0	0,49	2,20	15,6
LOA 2009		52.311,7	1,66	15.551,6	0,49	2,20	15,6
Avaliação 1º bimestre	20 mar. 2009	50.926,4	1,65	15.551,6	0,50	2,20	15,6
Avaliação 2º bimestre	20 maio 2009	27.231,0	0,89	15.551,6	0,51	2,20	15,6
Avaliação 3º bimestre	20 jun. 2009	27.109,1	0,89	15.551,6	0,51	2,20	15,6
Avaliação 4º bimestre	20 set. 2009	14.160,7	0,46	28.500,0	0,94	2,20	15,6
Avaliação 5º bimestre	20 nov. 2009	14.160,7	0,46	28.500,0	0,94	1,40	28,5
Avaliação Dezembro		14.160,7	0,46	28.500,0	0,94	1,40	28,5
Realizado		42.443,2	1,35	17.934,8	0,57	1,40	28,5

Fonte: Relatórios bimestrais de receitas e despesas e LDO, 2009.

Nota: ¹ Abatimento refere-se à possibilidade de reduzir a meta de resultado primário pela execução de despesas específicas, no caso as do PAC.

Esse fato foi ressaltado no relatório e parecer prévio das contas da União para o exercício de 2009 elaborado pelo TCU, inclusive ressaltando que houve um descontingenciamento a partir da proposta de alteração da meta orçamentária.

Após a análise da realização e da nova projeção dos itens até o final do ano, combinada com a *alteração das metas fiscais propostas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo*, constatou-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira em R\$ 9,1 bilhões em relação à avaliação anterior, nos termos do § 1º do art. 9º da LRF (TCU, 2010, p. 82, grifo nosso).

A conclusão da análise feita pelo TCU foi de que em 2009 o Poder Executivo federal observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, e “que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na LRF” (*op. cit.*, p. 428).

Os três exemplos apresentados demonstram a consolidação da meta resultado primário como a principal a ser obtida pelo Poder Executivo, em parceria com os demais poderes, por meio de seus atos próprios de contingenciamento. Cabe destacar aqui que esse é um possível entendimento da LRF, embora deixe de utilizar cláusulas de escapes previstas na própria lei, como o art. 66, que já prevê uma excepcionalização de certas regras e limites em situação de baixo crescimento econômico. Vale ressaltar, ainda, que baixo crescimento econômico é definido no § 1º desse mesmo artigo como a taxa de variação real acumulada do PIB inferior a 1%, no período correspondente aos quatro últimos trimestres, uma situação que ocorreu, por exemplo, em 2009. Além disso, no § 4º do art. 9º define-se que a cada quadrimestre o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, o que pressupõe que pode ocorrer um caso de não cumprimento. Haveria uma outra interpretação, portanto, de que a meta de resultado fiscal deveria ser um indicativo. Algo a ser perseguido pelo Poder Executivo, ainda que possam ocorrer eventos que não podem ser controlados diretamente pela atuação exclusiva do Poder Executivo, como uma crise financeira internacional, que deveria ser uma razão possível para o não atingimento da meta.

Entretanto, em vez de adotar essa sistemática, mais próxima ao regime de metas de inflação, pelo qual cabe ao presidente do BCB a explicação de eventual descumprimento da meta de inflação, a interpretação que vigorou é que a meta deveria ser cumprida até o final do ano fiscal, ainda que pudesse ser alterada ao longo do ano. A flexibilidade permitida, até 2015, era, portanto, a possibilidade de alteração da meta ao longo do exercício, sempre que o Poder Executivo justificasse a necessidade de sua alteração.

Quando foi aprovada a LRF, era possível mudar meta de resultado fiscal por medida provisória. Em 2001, primeiro ano de vigência da LRF, o presidente Fernando Henrique Cardoso alterou a meta originalmente estabelecida pela Medida Provisória nº 2.121-40, de 23 de fevereiro de 2001, reduzindo o valor da meta e incluindo uma possibilidade de compensação entre o orçamento da União e o resultado das estatais. Essa medida provisória, que já era a reedição de outra,

foi convertida na Lei nº 10.210, de 23 de março de 2001. Na prática, criou-se a possibilidade de abatimento da meta da União utilizando o resultado positivo das estatais. Interessante notar que, ao final de 2001, não foi alcançada a meta para os orçamentos fiscais e seguridade (tabela 4).

TABELA 4
Comparação da meta de resultado primário e resultado efetivo (2001)

Itens	Meta de resultado primário		Resultado efetivo	Resultado – meta
	Original	Modificada		
Orçamento fiscal e da seguridade	33,81	28,12	21,98	-6,14
Estatais federais	1,24	1,24	7,57	6,33
Total	35,06	29,37	29,55	0,19

Elaboração da autora.

Entretanto, em setembro de 2001, a EC nº 32/2001 vedou a edição de medidas provisórias para alteração de PPAs, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o crédito extraordinário, conforme previsto no seu art. 167, § 3º. Desde então, qualquer alteração da meta fiscal, matéria regida pelas LDOs, deve ser objeto de um PLN, o que exige apreciação na Comissão Mista de Orçamento (CMO) e aprovação das duas Casas em sessão conjunta.

Apesar desse entendimento estrito, houve flexibilidades importantes da meta de resultado primário, como a possibilidade de abatimento do PPI e posteriormente do PAC, desde a LDO de 2005, em um entendimento com o próprio FMI de que os investimentos públicos deveriam ter tratamento diferente, dado que eram sempre a primeira despesa a ser contingenciada em períodos de contração fiscal (Abreu e Câmara, 2015). Com essa proposição, alinhavam-se minimamente as duas principais regras fiscais vigentes, a meta de resultado primário e a regra de ouro, ambas supostamente protegendo os investimentos. Posteriormente, em 2009, outras flexibilidades foram sendo incorporadas, como a exclusão dos grupos Petrobras e Eletrobras da apuração do resultado fiscal do setor público, permitindo que essas empresas ampliassem seus investimentos. Em 2013, a partir de uma expansão do crédito aos entes subnacionais e a ampliação dos programas de desoneração tributária, também foram incluídas como possibilidade de abatimento as desonerações e eximiu-se a União de compensar eventuais frustrações da projeção de resultado primário dos demais entes. Naquele ano e em 2014, a União comprometeu-se exclusivamente com o resultado primário do governo federal e não com o do setor público.

3.3 Consequências econômicas e fiscais

Como já discutido, ao contrário dos Estados Unidos, que desconsideram o impacto de contrações econômicas sobre as variáveis fiscais, no Brasil qualquer fator que contribua para redução do resultado primário é motivo para ampliar o contingenciamento. Conforme procuraremos demonstrar, esse entendimento confere um caráter ainda mais procíclico à meta de resultado primário e acaba amplificando o ciclo econômico, com consequências para o próprio resultado fiscal.⁸ Se em 2009 o governo agiu rapidamente para conter os efeitos da crise, alterando a meta de resultado primário e não realizando qualquer nova contração de despesas – ao contrário, houve ampliação dos limites, como visto anteriormente –, em 2015 a situação foi diametralmente oposta.

O governo federal implementou ao longo de 2015 o maior contingenciamento de despesas discricionárias realizado desde o advento da LRF. Mesmo antes de o orçamento ser aprovado, foram editadas medidas de contenção dos gastos, como o decreto de limite orçamentário, que passou o limite de execução mensal durante a antevigência⁹ de 1/12 para 1/18, impondo, portanto, um corte potencial de 30% das despesas discricionárias correntes. Quando o orçamento foi aprovado nos quatro relatórios bimestrais que se seguiram, três apontaram a necessidade de que fossem feitos novos contingenciamentos, diante da queda cada vez mais acentuada da receita, ante a desaceleração econômica.

No relatório do segundo bimestre, o governo anunciou um contingenciamento de R\$ 70,9 bilhões, o que levou à revisão de cronogramas de obras e programas, bem como a uma contenção muito forte de gastos de custeio. No bimestre seguinte, apesar de ter sido proposto um novo contingenciamento, da ordem de R\$ 8,6 bilhões, ficou evidente a impossibilidade de obtenção da meta de 1,2% do PIB constante da LDO. Cabe lembrar que essa meta havia sido estabelecida em dezembro de 2014, quando a nova equipe econômica foi indicada, e estava baseada numa expectativa de mercado de crescimento de 0,8% da economia brasileira em 2015. No entanto, em julho de 2015, a expectativa era de queda de 1,5%.

Diante desse cenário, em julho, o governo enviou a proposta de mudança de meta para o Congresso Nacional, com o objetivo de reduzir o superávit do setor público consolidado de R\$ 66,3 bilhões para R\$ 8,7 bilhões. Em outubro, enviou uma revisão dessa proposta, reduzindo ainda mais a previsão do superávit, diante de uma maior frustração da receita, decorrente basicamente das mudanças nos parâmetros econômicos estimados tanto pelo governo como pelo mercado.

8. Uma análise da regra fiscal brasileira em um contexto de desaceleração econômica está em Dweck e Teixeira (2018).

9. Autorização na LDO para execução orçamentária de determinadas despesas antes da aprovação do orçamento, quando esta ocorre após o início do exercício financeiro.

Como pode ser visto na tabela 5, a necessidade de alteração da meta fiscal foi decorrente exclusivamente da forte queda de receita em relação à prevista na Lei Orçamentária. Comparando os totais das partes I e III, a queda da receita líquida foi de R\$ 180 bilhões em relação à LOA e de R\$ 115 bilhões em relação ao primeiro relatório de 2015, que só ocorreu no segundo bimestre, pois o orçamento só foi sancionado em abril de 2015.

TABELA 5

Receita, despesa e resultado primário da União – previstos e realizados (2015)
(Em R\$ bilhões)

Discriminação	LOA 2015	Relatório 2º bimestre	Realizado 2015
I - Receita total	1.447.826,80	1.371.702,50	1.247.789,30
Receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) – líquido dos incentivos	864.621,40	848.328,10	765.126,60
Arrecadação líquida para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	392.710,60	364.680,40	350.272,00
Receitas não administradas pela RFB	190.494,80	158.694,00	132.390,80
II - Transferência a estados e municípios	224.428,50	213.433,90	204.684,30
III - Receitas líquidas (I-II)	1.223.398,20	1.158.268,60	1.043.105,10
IV - Despesas	1.168.119,20	1.102.989,60	1.158.700,90
Benefícios previdenciários	436.289,70	437.472,30	436.090,10
Pessoal e encargos sociais	235.831,30	235.583,80	238.499,00
Outras despesas obrigatórias	169.989,20	174.805,50	230.825,20
Despesas discricionárias – todos os poderes	326.009,00	255.128,00	253.286,50
V - FSB	0	0	855
VI - Primário governo central	55.279,00	55.279,00	-114.740,80
VII - Ajuste metodológico	0,00	0,00	3.888,40
VIII - Discrepância estatística	0,00	0,00	-5.803,20
IX - Resultado primário do governo central (VI + VII + VIII)	55.279,00	55.279,00	-116.655,60

Fonte: STN e SOF.

Essa é tipicamente uma situação descrita na literatura como ajuste fiscal autodestrutivo, no qual a própria tentativa de obtenção de um resultado fiscal impõe uma contração fiscal tão forte que afeta a capacidade de crescimento econômico, reduzindo ainda mais a arrecadação. A previsão de crescimento da economia brasileira para 2015 foi revisada para baixo nos meses seguintes à publicação da LDO daquele ano. A rápida reversão dos parâmetros macroeconômicos causou a queda na previsão de receita, tornando impossível a obtenção da meta aprovada na LDO.

Em dezembro de 2014, quando houve a aprovação da LDO, a expectativa de crescimento do PIB era de 0,8%. Em julho de 2015, quando foi proposta a

revisão da meta e feito novo contingenciamento, a expectativa já era de queda de 1,5%, e o ano, por sua vez, terminou com uma expectativa de queda do PIB de 3,7%.

No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias: 3º bimestre de 2015,¹⁰ foi apurado um decréscimo da projeção das receitas primárias de R\$ 46.683 milhões em comparação com a estimativa do segundo bimestre. Por sua vez, verificou-se um aumento das despesas de caráter obrigatório de R\$ 11.364 milhões. A queda da receita, somada ao aumento da despesa obrigatória, levaria a um novo contingenciamento de R\$ 58.048,0 milhões, sendo R\$ 57.200,5 milhões em despesas discricionárias do Poder Executivo e R\$ 847,5 milhões em despesas discricionárias dos demais poderes. Cabe lembrar que, ao contrário dos demais poderes, no caso do Poder Executivo não há qualquer proteção de despesas essenciais à prestação de serviço público. Um contingenciamento dessa magnitude representaria uma paralisação das atividades de todos os órgãos federais em 2015, pois todos teriam suas dotações, classificadas como despesas discricionárias, contingenciadas em sua quase totalidade.

Apesar de enviado em julho, o projeto de alteração da meta fiscal só foi votado pelo Congresso em dezembro. A demora na deliberação desse projeto implicou a necessidade de realização de um terceiro contingenciamento, o qual se impunha como necessário justamente para que se pudesse fazer frente à mudança no entendimento do TCU, ocorrida em 7 de outubro de 2015, em face da aprovação, pelo plenário do tribunal, do parecer prévio das contas de 2014. O novo decreto, de 27 de novembro de 2015, impôs o contingenciamento de todo o limite disponível para execução financeira das despesas discricionárias dos ministérios. Apenas em 3 de dezembro de 2015, todavia, após a alteração da meta fiscal decorrente da sanção da Lei nº 13.199/2015, foi realizada a liberação de empenho e movimentação financeira desses recursos.

O cenário de desaceleração econômica se manteve para 2016. Em agosto de 2015, o governo chegou a enviar o Ploa de 2016 com a previsão de um déficit orçamentário, pela primeira vez desde a vigência da LRF. Entretanto, essa proposta foi recebida como uma heresia, tanto pela mídia quanto pelo Congresso, e durante a tramitação do projeto, o Poder Executivo encaminhou várias medidas cujo objetivo era garantir um cenário de aumento do resultado fiscal.

O Congresso acabou aprovando a LDO 2016 e LOA 2016 com uma meta de superávit primário. No entanto, já em fevereiro, na abertura do orçamento 2016, o governo indicou a necessidade de revisão da meta fiscal para acomodá-la à conjuntura econômica recessiva e também à não aprovação de diversas medidas propostas pelo governo. A combinação desses dois fatores provocou elevado grau

10. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-relatorio-avaliacao-fiscal/Relatorio_3oBimestre.pdf>.

de frustração de receitas. Para fazer frente a essa realidade, e para a manutenção de despesas em áreas importantes como saúde e investimentos prioritários, em março, o governo enviou ao Congresso Nacional o PLN nº 1/2016, que incluía uma possível redução na meta fiscal de até R\$ 120,7 bilhões. A proposta incluía a necessidade de reversão do contingenciamento adicional realizado em março para preservar a prestação de serviços públicos essenciais, bem como para evitar um corte adicional de despesas discricionárias, em um momento em que o país ainda enfrentava uma queda do nível de atividade econômica.

Em maio de 2016, a então presidente Dilma Rousseff foi afastada do cargo, e seu vice, Michel Temer, assumiu. Uma semana depois, no dia 20 de maio, o governo anunciou uma nova meta de resultado fiscal de um déficit de R\$ 170,5 bilhões,¹¹ superior ao previsto pela equipe da ex-presidente. Em poucos dias essa nova meta foi aprovada, e imediatamente o governo anunciou que enviaria uma proposta de EC para limitar o crescimento dos gastos,¹² o que efetivamente ocorreu, com o envio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016 em meados de junho. Os impactos dessa medida, aprovada no final de 2016, também em tempo recorde para uma EC, serão avaliados na próxima seção.

3.4 Mudanças de interpretação da LRF nas avaliações das contas do presidente da República de 2014 e 2015

Os anos de 2015 e 2016 foram marcados por debates sobre orçamento. Temas que eram discutidos apenas nas áreas técnicas das secretarias de Fazenda, Tesouro e Orçamento passaram então a ser comentados no Jornal Nacional. A primeira vez que o termo decreto de crédito suplementar apareceu no noticiário, em 2015, veio acompanhado da expressão decreto não numerado. Demorou até que as pessoas entendessem que o suposto problema, até então jamais questionado, nada tinha a ver com o fato de não ser numerado.

Nesse período foram sentidas as consequências de um ajuste fiscal autodestrutivo, e ficou evidente que a proposta apresentada em 2016 estava na contramão do debate internacional. A crise de 2008-2009 levou muitos países a adotarem políticas fiscais expansionistas. A piora no quadro fiscal decorrente dessas medidas e o agravamento do quadro econômico levaram à adoção de medidas de austeridade a partir de 2010. Desde então, a literatura econômica¹³ tem abordado cada vez mais as consequências de um ajuste fiscal autodestrutivo, que acontece, como já mencionado, quando a política de austeridade agrava ainda mais o quadro fiscal em vez de melhorá-lo.

11. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/governo-confirma-deficit-de-r-1705-bi-em-2016/>>.

12. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36375406>>.

13. Ver Delong e Summers (2012); Fatás e Summers (2016).

No Brasil, temos evidências claras dessa deterioração do quadro fiscal. Até a crise, receita e despesa tinham comportamentos muito semelhantes. Após a crise, houve uma atuação mais anticíclica, com receita e despesa muitas vezes com trajetórias opostas. A partir de 2015, porém, ambas despencaram (Dweck e Teixeira, 2018). Assim, mesmo tentando fazer uma política de corte de gastos, a consequência foi uma queda ainda maior da receita e uma forte queda de investimentos, com consequências negativas sobre o nível de atividade, alimentando o círculo vicioso de queda de arrecadação e piora do resultado fiscal (Dweck, Rossi e Mello, 2020).

Em uma prévia do relatório e parecer prévio das contas da União para o exercício de 2014,¹⁴ apresentada em junho de 2015, o relator Augusto Nardes apontou diversas irregularidades. Destaca-se o apontamento de que o governo, em 2014, deixou de fazer os contingenciamentos necessários, diante da possibilidade de não cumprimento da meta. A questão principal era justamente o fato de o governo ter enviado um PLN de alteração da meta e passado a utilizar a nova projeção da meta nos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesa antes da aprovação pelo Congresso da nova meta, o que veio a ocorrer em dezembro de 2014.

Posteriormente, em setembro de 2015, o ministro do TCU encaminhou mais um pedido de esclarecimento, referente a uma nova irregularidade não incluída na avaliação inicial de junho. Tratava-se de uma contestação do MPTCU, referente à publicação de decretos de crédito suplementar no período entre o envio do PLN de alteração da meta e a efetiva aprovação pelo Congresso da nova meta fiscal. A discussão se estendeu ao longo de 2016, com diversas mudanças de interpretação sobre a possível irregularidade na edição dos decretos de crédito suplementar. Esse debate acabou interferindo na própria tramitação da PEC nº 241/2016, que teve seu texto original alterado para contemplar uma das visões apresentadas, a de que a meta fiscal deveria ser cumprida tanto no plano das limitações de empenho e movimentação financeira quanto no âmbito das dotações orçamentárias.

Dessa forma, duas mudanças de interpretação se consolidaram ao longo de 2015 e 2016: i) a meta fiscal deveria ser cumprida a cada momento e não ao final do ano, conforme acontecia anteriormente. Esse novo entendimento implicava a necessidade de contingenciamentos mesmo em situações em que o Poder Executivo indicasse a impossibilidade de cumprimento da meta e mostrasse os impactos negativos para a prestação de serviços públicos que novos cortes trariam; e ii) a segunda mudança, que não foi definida pelo TCU e sim pelo relator do processo do *impeachment* da ex-presidente Dilma no Senado, definia que a meta fiscal deveria ter um paralelo também nas dotações orçamentárias, mesmo após o início do exercício financeiro – algo totalmente inédito e, possivelmente, em contradição com os comandos da LRF já discutidos aqui.

14. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html>.

4 TETO DE GASTOS

A ampliação do déficit fiscal desde 2014 e o aumento da dívida pública fortaleceram o discurso de que seria necessário reverter o quadro fiscal para permitir a retomada do crescimento. Apesar das evidências de que a causalidade era oposta, conforme discutido em Chernavsky, Dweck e Teixeira (2020) e Dweck, Rossi e Mello (2020), esse era o discurso dominante durante o governo Temer, que colocava a consolidação fiscal como a primeira medida a ser adotada.

Na exposição de motivos que acompanhou o chamado NRE, que instituía um teto de gastos, a PEC nº 241/2016, houve o reconhecimento de que “o atual quadro constitucional e legal também faz com que a despesa pública seja procíclica, ou seja, a despesa tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa” (Brasil, 2016b). No entanto, em vez de rever a regra de resultado primário, reconhecida como um dos fatores que contribuíam para tal fenômeno, somou-se uma nova regra fiscal, criando um limite para o crescimento real das despesas primárias totais.

Ainda em Brasil (2016b): “tal regime consiste em fixar meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de aprovação desta PEC, o que levará a uma queda substancial da despesa primária do governo central como porcentagem do PIB”. Portanto, conforme discutido em Rossi e Dweck (2016) e Dweck (2020), o objetivo da proposta era a redução das despesas em percentual do PIB, o que na prática significava uma contração do Estado brasileiro. Pelos cálculos da época, supondo uma taxa de crescimento médio da economia de 2,5%, o resultado seria uma redução média de 0,5 ponto percentual do PIB por ano, o que causaria, em dez anos, período que estava estabelecido para correção das despesas,¹⁵ uma contração de mais de um quarto das despesas primárias federais. Diante das diversas exigências constitucionais, uma outra medida central da PEC nº 241/2016 era a revisão dos mínimos constitucionais das áreas de saúde e educação pelo mesmo período de vigência da proposta.

Inicialmente, a proposta era verificar o limite da despesa a partir do desembolso efetivo, como pode ser visto no trecho a seguir da exposição de motivos.

A conciliação de metas de resultado primário com limite de despesa nos levou a escolher o conceito de despesa sobre o qual se imporá o limite de gastos. (...) *Como é sabido, o resultado primário é apurado pelo regime de caixa (desembolso efetivo de recursos), o que nos leva a escolher o mesmo critério para fins de fixação de limite de despesa.* Assim, com o mesmo critério adotado nos dois principais instrumentos de gestão fiscal, teremos maior transparência no acompanhamento dos resultados obtidos e maior facilidade para considerar o efeito simultâneo do resultado primário e do limite de gastos (Brasil, 2016b, grifo nosso).

15. A PEC teria vigência de vinte anos, no entanto, no décimo ano, o critério de correção das despesas poderia ser corrigido.

Esse entendimento, todavia, era conflitante com as discussões que ocorriam no Senado Federal em meio ao julgamento do *impeachment*, o que levou a uma proposta de emenda no texto original que foi aprovada, impondo a restrição não apenas ao desembolso financeiro mas também no âmbito das dotações orçamentárias, conforme o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) em seu art. 107,¹⁶ inclusive vedando a abertura de crédito suplementar ou especial que ampliasse o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites. Para além de todas as restrições impostas pela própria regra, essa alteração teve consequências relevantes para a gestão orçamentária. Curiosamente, como será discutido a seguir, a interpretação desse comando impediu, até 2020, que o limite fosse rompido, mesmo havendo previsão na EC nº 95/2016 das consequências que ocorreriam em caso de descumprimento (art. 109).¹⁷

Essas consequências eram quase todas ligadas aos servidores públicos, em remuneração, promoção, contratação, auxílios etc., mas também incluíam, implicitamente, a vedação de reajuste real do salário mínimo, bem como de qualquer outra medida que implicasse reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação.

4.1 Implementação da regra

Para o primeiro ano de vigência da EC nº 95/2016, aprovada em dezembro de 2016, o governo deixou algumas sobras, incluindo um aumento da despesa primária ao final do mesmo ano, o que permitiu uma margem maior durante o governo Temer. No entanto, a principal flexibilidade dizia respeito ao orçamento dos demais poderes. Como os limites são individualizados por poder,¹⁸ nos três primeiros exercícios financeiros da vigência, o Executivo poderia compensar, com redução equivalente na sua despesa primária, o excesso de despesas primárias em relação aos limites dos demais poderes ou órgãos (Brasil, 2016a, § 7º, art. 107, ADCT). Essa cláusula permitiria acomodar os aumentos concedidos aos demais poderes no governo Temer. Nas áreas de saúde e educação também houve uma cláusula especial para o primeiro ano de vigência, que manteve os mínimos constitucionais anteriores, passando a ser corrigido apenas pela inflação a partir do segundo ano. Na prática, esse limite para o primeiro ano não significou qualquer ganho para essas áreas, dado que as despesas já estavam acima do mínimo (educação) ou próximas ao mínimo (saúde). Entretanto, nos anos seguintes, implicaram uma

16. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/latoa/atos-legais/2016/12/02/ato-das-disposicoes-constitucionais-transitorias>>.

17. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>.

18. Na prática, os limites para as despesas primárias são subdivididos dentro dos poderes, e há limites individualizados para: i) Poder Executivo; ii) Poder Judiciário – Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios; iii) Poder Legislativo – Senado Federal, Câmara dos Deputados e TCU; iv) MPU e Conselho Nacional do Ministério Público; e v) Defensoria Pública da União.

contração nesses orçamentos, ao desvincular os mesmos do crescimento das receitas (art. 110, ADCT).

Com a aprovação da EC nº 95/2016, somava-se uma nova regra fiscal, sem modificar as já existentes, o que fortaleceu a prática de superposição das regras fiscais, com o efeito mais restritivo possível, pois a regra que prevalece é a que limita mais as despesas. Como pode ser visto na tabela 6, em todos os anos de vigência, a LOA foi aprovada já no limite imposto pela EC nº 95/2016. No entanto, ao longo do ano, eventuais frustrações de receitas levaram a novas restrições e contingenciamentos e, ao final do exercício financeiro, a execução foi muitas vezes inferior ao limite dado pelo teto de gastos. Cabe notar que, mesmo em 2020, ano em que houve grande parte da execução de despesas por meio de créditos extraordinários que estão fora do limite do teto, as despesas sujeitas ao teto foram executadas abaixo do limite, pois houve uma redução do valor autorizado inicialmente na LOA.

TABELA 6
EC nº 95/2016: limites e execução orçamentária

		Total de despesas primárias (inclusive transferência por repartição de receita)	Despesas primárias não sujeitas ao limite	Despesas primárias sujeitas ao limite	Limite EC nº 95	Excesso (+)/ necessidade de ajuste (-)
2016		1.485.040,20	264.310,70	1.220.729,50		
	LOA	1.557.112,50	255.343,70	1.301.768,90	1.301.820,10	51,20
2017	5º bimestre	1.538.714,40	253.971,80	1.284.742,60	1.308.622,00	23.879,40
	Extemporâneo dezembro	1.532.819,60	251.351,90	1.281.467,70	1.308.622,00	27.154,30
2018	LOA	1.617.585,50	269.710,30	1.347.875,20	1.347.880,90	-
	5º bimestre	1.643.831,40	297.700,30	1.346.131,10	1.347.880,70	1.749,60
	LOA	1.713.850,90	306.860,20	1.406.990,80	1.407.052,60	-
2019	5º bimestre	1.773.648,20	366.595,60	1.407.052,60	1.407.052,60	0,00
	Extemporâneo dezembro	1.772.267,80	366.656,80	1.405.610,90	1.407.173,70	1.562,80
2020	LOA	1.768.187,60	313.717,40	1.454.470,30	1.454.595,40	-
	5º bimestre	2.307.600,50	871.213,50	1.436.387,00	1.454.946,10	18.559,10

Fonte: Brasil (2016a); e Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP), diversos anos (disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2022/13>>).
Elaboração da autora.

Assim como as regras trazidas pela LRF tiveram o seu entendimento alterado ao longo do tempo, no caso do teto de gastos também ocorreram algumas questões que merecem destaque. No início de 2019 houve um forte contingenciamento de despesas, já previsto no primeiro RARDP e efetivado com o Decreto nº 9.741

de 29 de março de 2019, por meio do qual o governo bloqueou R\$ 35 bilhões de despesas discricionárias. No segundo semestre, seria realizada uma rodada de licitações do excedente da cessão onerosa e, se todos os blocos do pré-sal fossem arrematados, a arrecadação poderia chegar a R\$ 106,5 bilhões (Mendonça *et al.*, 2019). Esses recursos não estavam previstos no orçamento, e parte significativa deles deveria ser repartida com estados e municípios; no entanto, pela forma como foi aprovada a EC nº 95, esse repasse estaria sujeito aos limites do teto de gastos e, para ser realizado, exigiria o corte de outras dotações, pois o volume de recursos excederia o limite do teto. Essa situação levou a uma primeira alteração da regra, com a promulgação, em setembro de 2019, da EC nº 102, que inseriu mais uma exceção ao teto: as “transferências a Estados, Distrito Federal e municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma lei” (Brasil, 2019a).

Outra controvérsia quanto à interpretação da regra diz respeito à efetiva possibilidade de descumprimento do teto. Como já foi dito, a exigência de que o limite fosse cumprido também no campo das dotações orçamentárias, e que qualquer crédito suplementar ou especial também devesse respeitar os limites, determinou, na prática, que o teto deveria ser sempre respeitado nesse âmbito. A única possibilidade de descumprimento do teto, portanto, seria no âmbito do pagamento efetivo, dado o estoque de restos a pagar, que poderia ser executado para além dos limites do orçamento autorizado no ano. Nesse caso, haveria a possibilidade de a execução financeira exceder esse limite, desde que estivesse de acordo com a regra de resultado primário e a regra de ouro. Essa possibilidade, no entanto, até hoje não foi realizada, o que levou o governo¹⁹ a apresentar a PEC nº 186/2019, em que as cláusulas previstas na EC nº 95 para o caso de descumprimento pudessem ser ativadas quando, durante um exercício financeiro, fosse acionada a cláusula de escape da regra de ouro, ou seja, quando fosse aprovado ou realizado um volume de operações de crédito que excedesse a despesa de capital.

A proposta apresentada na PEC nº 186/2019,²⁰ entretanto, ia além das restrições previstas na EC nº 95/2016, com a incorporação de uma cláusula que previa que “a jornada de trabalho dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional poderá ser reduzida em até 25% (vinte e cinco por cento), com adequação proporcional de subsídios e vencimentos à nova carga horária” (Brasil, 2019b). Essa proposta final era um dos

19. Apesar de terem sido redigidas basicamente pelo Poder Executivo, as PECs nºs 186, 187 e 188 foram efetivamente apresentadas pelo Senado, para permitir que a tramitação de todas essas PECs se iniciasse na referida Casa.

20. A PEC nº 186/2019 foi aprovada com modificações, com a combinação de outras medidas apresentadas em outra PEC na mesma época, e foi promulgada como EC nº 109/2021.

principais objetivos dessa nova PEC, diante da impossibilidade de cortes sucessivos nas despesas discricionárias. Isso será discutido na próxima subseção.

Apenas em 2021, com a promulgação da EC nº 109/2021, proposta durante as discussões sobre a necessidade de retomada do auxílio emergencial no início de 2021, é que parte do conteúdo proposto na PEC nº 186/2019 foi aprovada, permitindo acionar cláusulas de controle de gastos obrigatórios, majoritariamente ligados às despesas com servidores públicos.

4.2 Consequências econômicas e fiscais

O debate e a aprovação da EC nº 95/2016 foram muito acelerados, ainda assim houve diversas audiências públicas com argumentos favoráveis e desfavoráveis ao proposto pelo governo. Parte dos argumentos contrários à aprovação, em termos macroeconômicos, foi apresentada no documento Austeridade e Retrocesso, organizado por diversos pesquisadores contrários à aprovação da medida. Entre os principais argumentos, apontava-se o efeito da redução permanente das despesas públicas, que teriam um efeito contracionista, além de impactar diretamente a capacidade de atuação do Estado. Rossi e Dweck (2016) apontavam que o texto era uma alteração constitucional, pois, além de impor um teto de gastos, algo que poderia ser feito reformando a LRF, inserindo mais uma regra fiscal, o texto trazia a redução dos mínimos constitucionais de saúde e educação, uma vez que para cumprir o teto era preciso alterar as despesas obrigatórias, muitas delas regidas por matérias constitucionais. Dweck, Silveira e Rossi (2018) ressaltaram que, além das modificações dos mínimos constitucionais já inseridos na proposta original, seriam necessárias outras reformas em diversos benefícios sociais, com risco de ampliar desigualdades sociais e regionais.

Em seu quinto ano de vigência, é possível analisar os efeitos concretos da medida que corroboram as análises preliminares apresentadas durante a tramitação da proposta ou nos anos iniciais de sua vigência. Em primeiro lugar, é possível constatar o baixo ritmo de crescimento da economia brasileira, mesmo após dois anos consecutivos de queda (2015 e 2016) que antecederam a vigência da EC nº 95/2016. Como pode ser visto no gráfico 2, mesmo antes de a economia brasileira ser atingida pelos impactos da pandemia da covid-19, há sinais claros de desaceleração. Após uma breve recuperação econômica em 2017, sem atingir patamares razoáveis de crescimento, a economia brasileira começa a desacelerar a partir do quarto trimestre de 2018, mantendo um baixo ritmo de crescimento até 2020. O desenvolvimento observado de 2017 a 2019 é próximo ao crescimento populacional, implicando a estagnação do PIB *per capita* em patamar muito reduzido. Dweck, Rossi e Mello (2020) discutem teoricamente os efeitos recessivos da regra do teto de gastos ao impor um crescimento real zero aos gastos primários

federais, impedindo também que o governo federal adote medidas efetivas de estímulo à economia.

GRÁFICO 2

Taxa de crescimento real do PIB, acumulado em doze meses



Fonte: IBGE/Sistema de Contas Nacionais Trimestrais.

Em segundo lugar, conforme apontado por todos os críticos à proposta, já nos seus três primeiros anos de vigência, a EC nº 95/2016 levou a uma redução das despesas discricionárias e, em especial, dos investimentos públicos federais. Conforme apontado em Dweck (2020), entre 2016 e 2019 as despesas discricionárias reduziram 6,3% a.a., com destaque para a área de ciência e tecnologia com uma queda real de quase 15% a.a. no mesmo período e uma queda acumulada no período de 38%. Entre as despesas discricionárias – exceto saúde e educação –, as áreas mais afetadas, apresentadas por função, foram: direito da cidadania; organização agrária; desporto e lazer; habitação; encargos especiais; e ciência e tecnologia, com quedas superiores a 30% nesses três primeiros anos de vigência. Finalmente, se considerarmos apenas os investimentos federais, a queda média foi de 12% a.a., com o valor total saindo de R\$ 52,5 bilhões em 2016 para R\$ 36,2 bilhões em 2019.

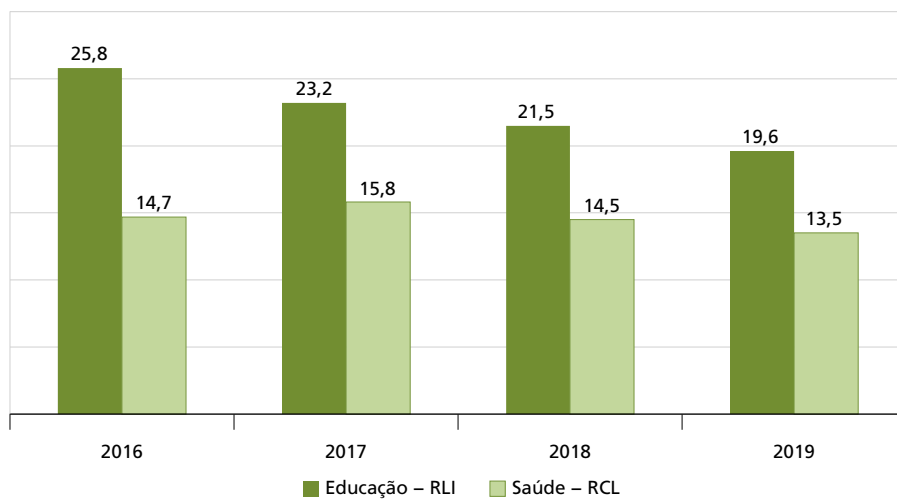
Em terceiro lugar, saúde e educação foram diretamente impactadas pela alteração constitucional que desvinculou essas áreas da evolução da receita. A educação, cujo mínimo constitucional era definido em 18% da receita líquida de impostos (RLI), encontrava-se em patamar muito superior em 2016, 25,8% da RLI. Já para a saúde, que teve a regra alterada pela EC nº 86/2015, o mínimo passou a ser definido como 15% da receita corrente líquida (RCL), com uma regra de transição que posteriormente foi rejeitada pelo STF. Como pode ser visto

no gráfico 3, ambas as áreas foram reduzidas a partir da definição das novas regras que entraram em vigor em 2018.

GRÁFICO 3

Valor empenhado em educação (MDE) e saúde (ASPS) (2016-2019)

(Em %)



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), 2016-2019.

Obs.: MDE – manutenção e desenvolvimento da educação; ASPS – ações e serviços públicos de saúde.

Para além dos efeitos já observados, o limite imposto para o teto de gastos representa uma contração do Estado brasileiro, pois significa uma redução das despesas primárias federais em termos *per capita* e em proporção do PIB.

Diversos economistas questionaram a viabilidade do teto.²¹ No entanto, em vez da revisão de uma regra sem precedentes internacionais, o governo reforçou a ideia da necessidade de reformas adicionais, quase todas voltadas para reduzir despesas obrigatórias.

A CF/1988 procurou assegurar fontes estáveis de recursos para as políticas sociais, em especial para a educação e a seguridade social, garantiu a estabilidade dos servidores públicos e regras de garantia de valor real para o salário mínimo, as aposentadorias e os salários dos servidores. Essas medidas visavam reverter uma tendência histórica de privilegiar o capital e as classes mais ricas na apropriação do orçamento público. Conforme destaca Oliveira (2018), certas garantias constitucionais buscaram mudar o “histórico do país em dar-lhes [às políticas sociais] um tratamento secundário e do capital e das classes mais ricas de se apoderarem de maiores fatias do orçamento” (Oliveira, 2018, p. 169).

21. Disponível em: <<https://bit.ly/3uKsGCs>> e <<https://bit.ly/3P6196y>>.

Desde o início, houve forte contestação dessas vinculações, com as recorrentes afirmações de que a Constituição não cabe no orçamento. Ainda que os questionamentos e as tentativas de desmonte tenham se iniciado pouco depois da promulgação da CF/1988, grande parte foi preservada até os dias de hoje. Entretanto, de forma a manter o teto de gastos, o que, desde 2019, o governo Bolsonaro propõe é “quebrar o piso”, a partir da desindexação de despesas, como salário mínimo e previdência, desvinculação de receitas e despesas obrigatórias e desobrigação ante o pacto federativo.

Os impactos negativos da EC nº 95/2016 se estendem para área social, com uma ampliação recente das desigualdades e da pobreza. Mesmo antes da pandemia, de acordo com Hoffmann (2020), o índice de Gini da renda domiciliar *per capita*, medido a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), sai de 0,524 em 2015 para 0,543 em 2019, revertendo uma longa série de quedas desde o início dos anos 2000. Já o indicador de pessoas abaixo da linha de pobreza, medido a partir de dados da mesma pesquisa, passa de 14,1 milhões de pessoas em 2014 para mais de 20 milhões em 2019.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existe hoje no Brasil uma superposição de regras fiscais que gera forte constrangimento à gestão do orçamento público. Essa superposição é fruto de regras de gestão fiscal aprovadas em diferentes períodos históricos, somadas a mudanças de interpretação das regras ao longo do tempo. Neste capítulo, procuramos discutir o surgimento dessas regras, bem como a forma como foram interpretadas e a relação entre os diferentes atores envolvidos na gestão fiscal.

A partir de 2014, acirrou-se o conflito entre metas fiscais rígidas e o embate político em torno do orçamento, que culminou com fortes mudanças de interpretação ao longo de 2015 e 2016. Nesse período, a criminalização da política fiscal, iniciada a partir da LRF, atingiu patamares antes inimagináveis e tornou difícil qualquer discussão rigorosa sobre a situação fiscal brasileira atual, com forte embate entre guardiões do orçamento e os controladores. Chamamos a atenção, ao longo do texto, para a diferença na condução do controle em um momento em que não havia uma tensão política forte, como 2009, em contraposição ao momento de instabilidade, como 2015. Esse confronto levou ao momento atual, com uma mudança de atitude por parte dos guardiões do orçamento, se aproximando inclusive de uma possível paralisia diante de indefinições e redução da segurança jurídica de determinadas ações. Não à toa há uma tentativa de consulta prévia aos órgãos de controle diante de qualquer dúvida ante uma possível nova interpretação das regras vigentes.

Durante a pandemia da covid-19, o conflito entre o tempo econômico e o tempo político se acirrou. Dado o grau de excepcionalidade da situação, houve uma capacidade de resposta a partir do afastamento de todas as regras fiscais existentes, seja por meio do Decreto de Calamidade, aprovado um dia antes da data em que seria necessário um forte contingenciamento (meados de março de 2020), até a aprovação da EC nº 106/2020, criada para afastar outras regras e gerar novos instrumentos para o enfrentamento da pandemia. No entanto, ao final de 2020, todas as regras fiscais retornaram, levando novamente a uma paralisia do Estado diante de uma segunda onda da pandemia, ainda mais contagiosa e mais letal.

O debate sobre regras fiscais está mudando no mundo todo. A visão sobre regras fiscais rígidas e baixa discricionariedade na atuação do Estado já está sendo modificada desde meados da década de 2010, e essa mudança foi ainda mais impulsionada pelos efeitos econômicos e sociais provocados pela pandemia. É urgente, então, que se repense, no Brasil, esse conjunto de regras superpostas que limitam artificialmente a atuação do Estado. Caso contrário, iremos ter de conviver com soluções *ad hoc* e seletivas, como em 2021, com a economia brasileira estagnada e forte crescimento da pobreza e da desigualdade social.

REFERÊNCIAS

- ABREU, C. R. de; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015.
- AMARAL, V. L. do; MACEDO, M. F. de; BITTENCOURT, F. M. R. **Regra de ouro**: falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União. Brasília: Senado Federal; Conorf, 2020. (Orçamento em Discussão, n. 46).
- AUERBACH, A. J. **Federal budget rules**: the US experience. Cambridge: NBER, 2008. (Working Paper, n. 14288).
- BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da Norma Geral de Direito Financeiro – Lei nº 4.320/64. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- BARCELOS, C. L. K.; CALMON, P. C. P. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 159-181, 2014.

BASTOS, C. P.; LARA, F. **O déficit público segundo o conceito operacional:** por uma mensuração adequada para a evolução do estoque real de dívida pública. [s.l.]: [s.n.], 2012. Mimeografado.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000, p. 1.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2016a, p. 2.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional nº 241, de 15 de junho de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016b.

_____. Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 set. 2019a.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional nº 186, de 5 de novembro de 2019.** Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019b.

CARVALHO, F. J. J. C. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 26, n. 50, p. 7-25, 2008.

CHERNAVSKY, E.; DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Economia e Sociedade**, v. 29, n. 3, p. 811-834, 2020.

COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. P. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 19, p. 75-82, dez. 2018.

DELONG, J. B.; SUMMERS, L. H. Fiscal policy in a depressed economy. **Brookings Papers on Economic Activity**, n. 1, p. 233-297, 2012.

DOMAR, E. D. The “burden of the debt” and the national income. **The American Economic Review**, v. 34, n. 4, p. 798-827, 1944.

DWECK, E. Por que é imprescindível revogar o teto de gastos? *In*: DWECK, E.; ROSSI, G.; OLIVEIRA, A-L. M. (Org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. v. 1. p. 83-97.

DWECK, E.; ROSSI, P. L.; MELLO, G. Sobre o diagnóstico falacioso da situação fiscal brasileira. *In*: DWECK, E.; ROSSI, G.; OLIVEIRA, A-L. M. (Org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. v. 1. p. 67-80.

DWECK, E.; SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P. **Austeridade e desigualdade social no Brasil: economia para poucos**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. Os impactos da regra fiscal em um contexto de desaceleração econômica. *In*: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (Org.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp, 2018. v. 1, p. 283-326.

DWYER, J. **Keynes's economics and the question of public debt**. Thesis (Honours) – Faculty of Arts and Social Sciences School of Economics, The University of Sydney, Sydney, 2011.

FATÁS, A.; SUMMERS, L. H. **The permanent effects of fiscal consolidations**. Cambridge: NBER, 2016. (Working Paper, n. 22374).

FIORI, J. L. **Estado do bem-estar social: padrões e crises**. Rio de Janeiro: IMS/Uerj, 1997.

HICKS, J. R. Mr. Keynes and the “classics”: a suggested interpretation. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, v. 5, n. 2, p. 147-159, 1937.

HOFFMANN, R. Desigualdade de renda no Brasil, 1995-2019: diversas distribuições e o impacto do desemprego. **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, v. 2, p. e020007-e020007, 2020.

KEYNES, J. M. **The collected writings of John Maynard Keynes**. Cambridge: Royal Economic Society, 2012. v. 27.

LOPREATO, F. L. C. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional**. Campinas: Unicamp, 2006.

_____. **Caminhos da política fiscal do Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MATTHEWS, D. The sequester: absolutely everything you could possibly need to know, in one FAQ. **The Washington Post**, Feb. 20, 2013. Disponível em: <<https://wapo.st/3z3R4RY>>.

MENDONÇA, A. *et al.* Cessão onerosa: governo arrecada R\$ 69,96 bilhões com megaleilão do pré-sal. **G1**, 6 nov. 2019. Disponível em: <<http://glo.bo/3aFcxaE>>.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de maio de 2000. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 3, n. 24, 2001.

OLIVEIRA, F. A. de. O orçamento como instrumento da democracia e da cidadania: a importância das vinculações. In: FAGNANI, E. (Org.). **A reforma tributária necessária**: diagnóstico e premissas. Brasília: Anfp, 2018. p. 163-172.

ORAIR, R.; SIQUEIRA, F. F.; GOBETTI, S. W. **Política fiscal e ciclo econômico**: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. Brasília: XXI Prêmio do Tesouro Nacional, 2016.

PAULA, L. F. R. de; SARAIVA, P. J. Novo consenso macroeconômico e regime de metas de inflação: algumas implicações para o Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 36, n. 128, p. 19-32, 2015.

PIRES, M. Observatório de Política Fiscal atualiza as estatísticas históricas de investimento público: 1947-2019. **Observatório de Política Fiscal**. Rio de Janeiro: FGV/Ibre, 2020. Disponível em: <<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/observatorio-de-politica-fiscal-atualiza-estatisticas>>.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, p. e00194316, 2016.

SANCHES, M. S. **Política fiscal e dinâmica do produto**: uma análise baseada em multiplicadores fiscais no Brasil. 2020. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

SCHICK, A. **Conflitos e soluções no orçamento federal**. Brasília: Enap, 2007. (Planejamento e Orçamento Governamental, v. 2).

SERRANO, F.; SUMMA, R. **A política fiscal na macroeconomia da demanda efetiva**. [s.l.]: [s.n.], 2012. Mimeografado.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão Tribunal de Contas da União nº 296, de 3 de julho de 2007**. Descumprimento da meta de resultado nominal no período de janeiro a maio de 2006. Evidenciação de que tal meta é meramente indicativa, conforme disposto na LDO para o exercício de 2006. Brasília: Semag/TCU, 2007.

_____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República** – Exercício de 2009. Brasília: TCU, 2010.

DOMINÂNCIA FINANCEIRA E PRIVATIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL: ARRANJO NORMATIVO E NEFASTAS IMPLICAÇÕES AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL¹

José Celso Cardoso Junior²

1 INTRODUÇÃO: CONCEITOS E CONTEXTO NO BRASIL

A expressão “financeirizado” incomoda a esquerda e a direita. Os da esquerda imaginam que o capitalismo se dedica, sobretudo, à produção de mercadorias ao explorar a força de trabalho e os bancos existem para financiar os negócios produtivistas. A turma da direita se aborrece ao constatar que o capitalismo financeiro é acusado de promover péssima alocação de recursos.

Luiz Gonzaga Belluzzo

Este texto procura lançar luz sobre um tema bastante complexo para a economia brasileira contemporânea – vale dizer: para a sua dinâmica capitalista e algumas das suas implicações sociais, políticas e territoriais mais importantes. Trata-se da *transmutação do fundo público*, entendido aqui como o conjunto de recursos reais (já criados pela dinâmica econômica pretérita) e potenciais (a serem criados ou antecipados no presente, além daqueles projetados para o futuro) em poder do Estado nacional.

A origem do fundo público deriva de relações econômico-monetárias presentes em processos sociais, empresariais e estatais amplos, por meio dos quais toda a arrecadação primária do governo se realiza, mas cujo destino toma, crescentemente, o caminho da apropriação concentrada de parte considerável de tais recursos em poder de segmentos ou agentes econômicos pouco numerosos e desproporcionalmente

1. Agradecimento especial deve ser conferido a Victoria Evelyn C. Moraes Sousa, pela ajuda na elaboração e atualização de dados, e aos amigos Lício da Costa Raimundo, Bráulio Santiago Cerqueira e Paulo Kliass, pela permissão de uso e reelaboração de partes específicas de textos escritos em coautoria com cada um anteriormente, isentando-os de erros e omissões aqui remanescentes. E a Leandro Couto e Júlia Rodrigues, coordenadores deste projeto e livro sobre governança orçamentária no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pela acolhida e compreensão de sempre.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp) desde 1997. Atualmente, exerce a função de presidente da Associação dos Servidores do Ipea e Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea (Afipea-Sindical), e nessa condição escreve este texto.

privilegiados. Eles assim o são diante dos demais segmentos, agentes econômicos e setores sociais, os quais, na verdade, estão na base da criação do fundo público nacional. Dessa maneira, a transmutação do fundo público se processa, no caso brasileiro, por meio da montagem paulatina de um arranjo normativo e institucional que vem cristalizando formas financeiras de valorização dos fluxos de renda e estoques de riqueza para a sua realização dinâmica intertemporal.

Dito isso, a transmutação do fundo público precisa ser compreendida segundo uma dupla perspectiva. De um lado, ela significa transformação de recursos reais, derivados do sistema econômico produtivo por meio da arrecadação tributária primária, em recursos financeiros que a partir de então engendram mecanismos autônomos e endógenos de valorização aos quais chamamos de processo de financeirização, o qual ajuda a configurar no país um regime de dominância financeira fortemente intermediado pelas finanças públicas nacionais.³ De outro lado, a transmutação compreende a própria mudança de titularidade/propriedade do capital, de uns para outros agentes econômicos, processo esse que chamamos de privatização das finanças públicas.⁴

3. Salama (2014) fala de duas faces das finanças no capitalismo (uma face “virtuosa”, desenvolvimentista; outra face “viciosa”, meramente rentista e parasitária): “Com o desenvolvimento da finança, com o desenvolvimento de produtos financeiros sofisticados, permite-se assim e em abstrato o desenvolvimento do capital, porque o ciclo do capital pode ocorrer somente se as atividades financeiras permitem que o capital produtivo seja valorizado. O desenvolvimento de um setor industrial cada vez mais sofisticado exige mais do que proporcionalmente o desenvolvimento do setor financeiro. O desenvolvimento das finanças, deste ponto de vista, é virtuoso. Por outro lado, as atividades financeiras também são parasitárias e predadoras. Com a globalização financeira e a liberalização dos mercados, a face ‘viciosa’ da finança tende a prevalecer sobre a face virtuosa. Diz-se então que a finança, o financiamento das empresas, tende a transformar-se em financeirização. Aí há uma viragem em direção à ‘financeirização’ quando o desenvolvimento destas atividades obedece sobretudo: i) à filosofia de valor para os acionistas e ao crescente poder dos acionistas; e ii) à atração de novos produtos financeiros por si mesmos, ao invés do objetivo de reduzir o risco assumido no financiamento produtivo. Desta maneira, a concepção da empresa a favor da lógica do valor acionista foi rapidamente imposta durante estas duas últimas décadas. As relações entre os gestores e os acionistas mudaram. O principal objetivo da empresa é o de cada vez mais aumentar o valor das ações e dos dividendos pagos”. É, portanto, dessa dimensão viciosa da financeirização que estamos a tratar neste estudo.

4. A construção teórico-histórica do conceito de financeirização pode ser vista ao longo dos trabalhos de Chesnais (1996; 1998; 2005; 2012) e num livro recente de Lin e Neely (2019), que se propõe a demonstrar a correlação entre financeirização do capitalismo contemporâneo e explosão das desigualdades, tomando como exemplo empírico o caso dos Estados Unidos. Os autores mostram que o crescimento do setor financeiro transformou drasticamente a economia americana, redistribuindo recursos de trabalhadores e famílias para as mãos de proprietários, executivos e profissionais do mundo financeiro. Já os seus desdobramentos e aplicações ao caso brasileiro estão presentes em Paulani (2008), Teixeira e Pinto (2012), Bruno e Café (2015; 2017), Lavinhas e Gentil (2018) e Carvalho, Miranda e Gambi (2017). Nesse último trabalho citado, em linha com este texto, os autores afirmam que, “no Brasil, o processo de financeirização passa, necessariamente, pelo Estado e é liderado pelo endividamento público, considerado o eixo principal da acumulação rentista-patrimonial no país. Esse processo se intensificou, principalmente, a partir dos anos 2000, devido à política de manutenção de taxa de juros elevadas e, consequentemente, intrincado às finanças do setor público, de modo que seus gastos financeiros favorecessem a transferência da riqueza aos detentores da dívida pública. O que se observou de 2008 a 2014 no país foi um aumento da transferência da receita do governo e do PIB [produto interno bruto] para o pagamento de amortização e juros dessa dívida, o que tem conduzido a uma estrutura financeira-patrimonial mais frágil do setor público. Assim, os ajustes fiscais acabam por visar aos anseios dos credores do Estado e não necessariamente garantir o financiamento dos gastos sociais e do investimento público. O índice de fragilidade financeira aplicado ao setor público no período referido acima foi suficiente para constatar o processo de aumento da fragilidade do governo brasileiro. Os resultados obtidos permitem concluir que a fragilidade do setor público tende a aumentar, na medida em que se eleva a transferência de riqueza da economia real para os detentores dos títulos da dívida pública. A financeirização brasileira, ironicamente liderada pelo Estado, é a fonte de sua própria fragilidade financeira, de uma débil economia real, de uma insuficiente política social e de uma poderosa elite rentista” (Carvalho, Miranda e Gambi, 2017, p. 27). É, portanto, dessa mudança/concentração de titularidade do capital financeirizado que se opera, no caso brasileiro, em grande medida sob os auspícios do próprio Estado, que chamamos de privatização das finanças públicas nacionais.

Em muitos lugares do mundo, mas em particular no Brasil, isso assume um caráter disfuncional, pois aqui ocorre algo como uma socialização ampla e intensa da arrecadação/expropriação tributária no processo de formação do fundo público, ao mesmo tempo que acontece uma destinação/apropriação privada do gasto público, igualmente intensa, porém concentrada em poucos e privilegiados setores/agentes econômicos. Explico melhor o argumento, centrando o caso brasileiro apenas em termos do governo federal, com vistas a facilitar o entendimento geral do fenômeno.

O fundo público total de uma economia como a brasileira é formado pelo conjunto de tributos (impostos, contribuições sociais, taxas, multas etc.) que o governo consegue extrair de modo direto (leia-se: por meio da arrecadação primária) da coletividade – vale dizer: das pessoas físicas, famílias, empresas e até mesmo dos níveis subnacionais de governo. Ele é também composto por recursos potenciais (isto é, ainda não previamente existentes ou decorrentes da tributação pretérita), os quais dependem, no entanto, da visão e da postura mais ou menos ativas dos governantes acerca do uso da política monetária e fiscal para fins concretos. Por exemplo: a emissão monetária para financiar gastos públicos de combate a uma calamidade social ou ambiental qualquer e a emissão de dívida pública (mediante a venda primária de títulos públicos contra a promessa de pagamento de juros positivos a futuro sobre tais juros) para financiar um investimento novo ou simplesmente fazer rolar a dívida pública pretérita em novas bases (prazos e juros) são, ambas, formas de antecipar poder de compra (leia-se: poder de gasto público) do futuro ao presente. Dessa maneira, esses recursos potenciais contidos nas políticas monetária e fiscal de um governo soberano (que emite sua própria moeda e cuja dívida pública está predominantemente lastreada na mesma moeda) devem ser também considerados parte integrante do fundo público em dado momento do tempo.

Sabemos que, a rigor, em uma economia monetária da produção, cujo país emite sua própria moeda e as dívidas e demais haveres financeiros estão expressos nessa moeda, o governo não precisa arrecadar antes para gastar depois, pois em última instância ele sempre vai poder emitir para se autofinanciar, ainda que, em condições de pleno emprego dos fatores de produção, isso possa gerar inflação e desequilíbrios reais como resultado não desejável dessa prática.⁵ De todo modo, mesmo sendo assim, é necessário que haja um sistema de tributação obrigatório (e preferencialmente progressivo, se um dos objetivos desse país for também produzir justiça tributária e redistributiva), a ser honrado nessa moeda de curso legal, de modo que os agentes econômicos tenham que demandar e usar essa moeda para pagar os respectivos tributos e também para realizar suas

5. De modo muito resumido, este é um dos fundamentos da teoria monetária moderna (*modern money theory* – MMT). A esse respeito, ver em Dalto *et al.* (2020) um resumo bastante didático da teoria. Para uma crítica correta, ver Belluzzo, Raimundo e Abouchedd (2021).

próprias transações privadas, legitimando-a como moeda nacional preferencial, ao mesmo tempo que reconhecem e legitimam o próprio poder político do Estado no campo da criação e gestão da moeda nesse espaço territorial.

No caso brasileiro, apesar da sua estrutura tributária diferenciadamente confusa, eventualmente onerosa e majoritariamente regressiva, a qual, dependendo do tributo em questão, penaliza proporcionalmente mais as camadas de mais baixa renda que as de média e alta do país, o fundo público total consegue, em função da diversidade de tributos, alíquotas e bases de incidência que possui, envolver praticamente a totalidade de atividades econômicas, fluxos monetários, estoques de riqueza, pessoas físicas, famílias e empresas no seu cômputo geral. Em outras palavras, isso significa que, a despeito dos problemas próprios da estrutura tributária brasileira – sobretudo em termos de sua incidência social e sua composição final –, que, ao privilegiar mais a arrecadação indireta sobre bens e serviços que a direta sobre fluxos de renda e estoques de riqueza (patrimônio), acaba produzindo um viés anticrescimento, antissocial e antifederação (Oliveira, 2009), o fato concreto é que o fundo público dela derivado possui um caráter econômico, social e territorial bastante abrangente. Em suma: quase todos os segmentos econômicos, sociais e territoriais do país contribuem para a formação geral do fundo público nacional (aqui considerado apenas aquele em âmbito federal, para fins didáticos).

Dito isso, é importante entender que, em termos lógicos, uma vez composto o fundo público real ou primário, uma parte dele é convertida em custeio permanente da própria máquina pública; outra é convertida em políticas, gastos e investimentos públicos correspondentes ao arco total de programas e ações governamentais, supostamente portadores do projeto desejado de transformação ou manutenção do desenvolvimento nacional; e uma terceira parte é destinada correntemente à rolagem e/ou amortização da dívida pública federal. Enquanto as duas primeiras partes podem ser explicadas, ainda em termos lógicos, como a transmutação do fundo público arrecadado de toda a sociedade em gastos reais específicos (vale dizer: gastos sociais, setoriais e territoriais específicos), a terceira parte corresponde, por sua vez, ao montante do fundo público real/primário que se transmuta em gasto público financeiro necessário à rolagem e/ou ao abatimento da dívida governamental contraída. Por um lado, sabe-se que, por meio da antecipação de poder de compra estatal que a dívida pública representa em sua origem, ela também serve para financiar/alavancar os gastos reais destinados originalmente às duas partes citadas no início. Mas, por outro lado, a dívida pública também se presta a financiar/rolar, de modo permanente e tendencialmente crescente – em função do processo da financeirização que se vai tornando dominante nesta economia –, os gastos financeiros do governo contra si mesmo, mas a favor de seus credores, os quais são um subconjunto desde sempre reduzido, privilegiado e poderoso em fazer valer tais compromissos creditícios-financeiros do Estado para consigo.

Deste modo, desde 1964, foram implementados: i) o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) militar, que, para além dos objetivos contracionistas imediatos, visando combater a inflação do momento, criou reformas institucionais duradouras nos campos da tributação (alargamento das bases de arrecadação, aumento e centralização da carga tributária em âmbito federal); e ii) o sistema financeiro nacional, com a criação do Banco Central do Brasil (BCB) e o fortalecimento da gestão monetária e da dívida pública. Posteriormente, sobretudo desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), está em curso um processo (não linear, mas com direção definida) de privatização das finanças públicas federais. Tal processo se manifesta por meio da financeirização da dívida pública federal e da sua gestão pelas autoridades monetária (BCB) e fiscal (Secretaria do Tesouro Nacional – STN) do país. Na antessala desse fenômeno, estão medidas de liberalização financeira, de consolidação de regras fiscais disfuncionais à gestão da demanda agregada e do pleno emprego, de estímulo à desindustrialização e de impulso à reprodução fictícia da riqueza, expressa nas altas lucratividades das atividades de intermediação financeira e na centralidade dos ganhos de tesouraria para as atividades produtivas, mesmo em empresas não financeiras.⁶

Há aparentemente uma contradição em termos, ao chamarmos o processo de transmutação do fundo público, sobretudo a financeirização da dívida pública (e a forma predominante da sua gestão/governança), de privatização das finanças públicas. Mas queremos, com isso, chamar atenção para o fato de que, por detrás dos mecanismos econômico-financeiros subjacentes, aparentemente neutros ou simplesmente técnicos, com o que tal fenômeno é costumeiramente apresentado à sociedade, existe na realidade um processo extraordinariamente desigual de apropriação e enriquecimento financeiro. Este processo favorece, sobremaneira, determinados segmentos numericamente minoritários da população, geralmente travestidos de agentes econômicos, tais como bancos comerciais, bancos de investimento, seguradoras, corretoras, fundos de pensão e agentes estrangeiros, os quais são não apenas os maiores operadores desse processo como também os seus principais beneficiários diretos (Lapyda, 2021). Trata-se, portanto, de fenômeno por meio do qual se vão consolidando duas situações antagônicas entre si.

De um lado, existem os normativos constitucionais – tais como as emendas constitucionais (ECs) nºs 1/1994, 10/1996, 17/1997, 27/2000, 56/2007, 68/2011, 93/2016, 95/2016, além das propostas de emenda à Constituição (PECs) nºs 186/2019 (dita emergencial, aprovada em 2021 como EC nº 109), 187/2019 (de extinção de fundos públicos), 188/2019 (de reorganização do pacto federativo) e 32/2020

6. Uma série de autores vem discutindo, sob prismas variados, a questão da financeirização da economia no Brasil e no mundo e as implicações nefastas desse fenômeno sobre a própria dinâmica capitalista em cada caso concreto. Em especial, ver: Braga (1993; 1997), Chesnais (1996; 1998; 1999; 2012), Belluzzo e Almeida (2002), Belluzzo e Bastos (2015), Bercovici (2005), Bercovici e Massoneto (2016), Bruno e Café (2015; 2017), CBJP e Ibrades (2000), Dowbor (2017; 2019), Fattorelli (2018), Fevereiro (2017), Guerra *et al.* (2019), Gontijo e Oliveira (2009), Ibase (2007; 2009), Lapyda (2019; 2021), Massoneto (2006), Palhares (2014), Plat (2017), Toussaint (2002), Viana (2009), Vigeras (2012).

(da chamada reforma administrativa) – e as medidas infraconstitucionais, com destaque para a Lei Complementar (LC) nº 1/2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ademais, há vários dispositivos de controle e punição aplicados quase que anualmente por meio das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), que primam pelo enrijecimento da gestão/execução orçamentária e criminalização do gasto público real, sobretudo o de natureza orçamentária, justamente aquele que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas como as finalísticas, destinadas à implementação das políticas públicas em todas as áreas de atuação federal.

De outro lado, existem os normativos constitucionais, dos quais a EC nº 95/2016 do teto de gastos e a PEC nº 187/2019 dos fundos públicos são bastante expressivas, bem como infraconstitucionais, como: leis nºs 9.249/1995, 11.803/2008 e 13.506/2017, que blindam o sistema financeiro brasileiro da punição criminal sobre os ilícitos financeiros cometidos, tais como evasão de divisas, fraudes e remessas a paraísos fiscais (Delgado, 2018; Fatorelli, 2018). Todos esses regramentos sinalizam para a ampla liberdade, a blindagem política (a exemplo da recém-aprovada “autonomia” do BCB) e o grande raio de manobra para o gasto público financeiro, isto é, a flexibilização sem limite superior e a blindagem normativa e institucional do gasto público financeiro – justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro.

Uma relação não exaustiva dos regramentos mais importantes derivados do processo de privatização das finanças públicas no Brasil, com ênfase clara sobre o enrijecimento e a criminalização do gasto público real, ao mesmo tempo que sobre a flexibilização e a blindagem do gasto público financeiro, pode ser vista no quadro A.1 do apêndice, constituindo-se no principal conjunto de evidências empíricas a embasar a argumentação e as teses principais deste texto.⁷

7. Bello, Bercovici e Lima (2019, p. 1800) ajudam a esclarecer o fenômeno: “A adoção das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e a implementação das medidas de redução do papel do Estado na economia e de atração de investimentos estrangeiros fizeram com que se tornasse necessário garantir determinadas medidas de política econômica mesmo contra as maiorias políticas, gerando um processo de reformas constitucionais em vários países, cujo objetivo foi ‘constitucionalizar a globalização econômica’. Com a garantia dos investimentos constitucionalizada e a retórica sobre ‘segurança jurídica’, ‘regras claras’, ‘respeito aos contratos’, ‘estado de direito’ (ou *rule of law*) sendo utilizada contra qualquer atuação estatal que contrarie os interesses econômicos dominantes, instituiu-se um fenômeno denominado ‘blindagem da constituição financeira’, ou seja, a preponderância das regras vinculadas ao ajuste fiscal e à manutenção da política monetária ortodoxa que privilegia os interesses econômicos privados sobre a ordem constitucional econômica e as políticas distributivas e desenvolvimentistas. A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal [NRF] e suspendeu a Constituição de 1988 por vinte anos, se insere neste fenômeno, que ocorre em um contexto de estado de exceção econômica permanente, em que se utilizam as medidas emergenciais a todo o momento para salvar os mercados, caracterizando uma subordinação do Estado ao mercado, com a exigência constante de adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, que busca reduzir a deliberação democrática ao mínimo necessário, como se esta fosse uma mera formalidade”.

Neste trabalho, portanto, sustenta-se a ideia de que as implicações desse duplo processo já sintetizado são perniciosas para a dinâmica de crescimento econômico, bem como para as condições de reprodução social da população. Posto tratar-se, em sentido amplo, de opção política de política econômica e de redesenho constitucional, esse arranjo normativo e institucional que se está consolidando no país é passível de contestação teórica e empírica, razão pela qual é importante desnudar as suas implicações e apontar alternativas críveis para redesenhar a referida institucionalidade, com vistas à promoção de um desempenho econômico e social mais condizente com o potencial e os anseios de crescimento e inclusão do país.

Assim, é preciso avançar sobre o tema das finanças públicas no Brasil, já que:

- todas as iniciativas e justificativas de desmonte de direitos sociais e dos trabalhadores dos últimos governos, desde 2015 e com maior força a partir de 2016, assentam-se na falácia de que o Estado brasileiro é grande, caro e ineficiente – “está quebrado”, no jargão corrente – e, portanto, apenas reformas fiscais estruturais e de longo prazo poderiam resgatar a credibilidade e colocar a economia no rumo de um crescimento maior e mais perene;
- o ajuste fiscal, concentrado na farta produção de restrições legais e administrativas aos gastos primários (vale dizer: em investimentos públicos, em políticas sociais e com o funcionalismo), jamais terminará, porque nem a economia, nem as receitas públicas, nem os resultados fiscais se recuperam, o que coloca direitos e população sob ameaças eternas;
- os lucros e sua concentração aumentaram e se sustentaram no agronegócio, nos grandes grupos varejistas e nos bancos, sobretudo em função de estratégias de valorização financeira dos seus portfólios, a partir do longo período de semiestagnação que se estabeleceu como norma desde 2015 e prosseguiu mesmo durante a crise pandêmica atual; e
- o debate sobre finanças públicas no Brasil, diferentemente da sua direção observada no resto do mundo hoje, é altamente fechado ao contraditório pelo respaldo que a narrativa dos governos brasileiros encontra na grande mídia e no empresariado, ideologicamente interessados na agenda liberal de mercado.

Sobre isso, vale esclarecer que, na visão econômica liberal de mercado, tudo se passa como se a relação dívida pública/produto interno bruto (PIB) (quanto menor, melhor) fosse o indicador principal a orientar os comportamentos empresariais individuais, pois da suposta capacidade estatal em honrar, intertemporalmente, os seus compromissos financeiros com os respectivos credores (famílias

e sobretudo empresas) é que adviriam a confiança privada e o estímulo governamental indireto para as decisões microeconômicas de gastos correntes e novos investimentos. Reside aqui, portanto, toda a fundamentação pretensamente técnica que objetiva justificar (e aplicar) o conjunto de políticas públicas de austeridade fiscal (mas obviamente não a austeridade financeira) por meio da redução permanente de gastos públicos reais, deixando de lado a questão quase anedótica presente neste tipo de pensamento economicista, de que são inúmeras e frágeis as mediações (lógicas, teóricas e históricas) necessárias entre esta possível causa (uma baixa relação dívida/PIB) e sua possível consequência (a confiança empresarial mínima necessária para a adoção de atitudes microeconômicas no sentido da contratação real de fatores de produção). Resta ainda a dúvida sincera de por que, afinal de contas, os liberais acreditam que a redução da citada relação dívida/PIB depende, única ou predominantemente, da redução forçada da dívida (mediante redução permanente dos gastos reais primários do governo), e não do aumento da arrecadação tributária ou do PIB – ou ao menos de uma combinação mais óbvia e virtuosa de todos os componentes desta equação.

Enfim, para avançar além do que foi dito até aqui, este capítulo se organiza em mais três seções, além desta introdução. Na seção 2, procura-se avançar na caracterização do que chamamos de processo de enrijecimento da gestão/execução orçamentária e criminalização do gasto público real. Na seção 3, fazemos o mesmo para o chamado processo de flexibilização sem limite superior e blindagem normativa e institucional do gasto público financeiro. Na seção 4, à guisa de conclusão, tecemos considerações sobre algumas das mais negativas implicações econômicas e sociais derivadas da soma de ambos os processos reais sobre as (im)possibilidades de desenvolvimento nacional e buscamos apontar algumas linhas mestras a partir das quais poderia o país sair dessa armadilha complexa e infrutífera.

2 O PROCESSO DE ENRIJECIMENTO E CRIMINALIZAÇÃO DO GASTO PÚBLICO REAL NO BRASIL

A partir de uma análise de conjunto, derivada do quadro A.1 do apêndice (atos normativos e linha do tempo da privatização das finanças públicas no Brasil), é possível constatar a montagem paulatina de um arranjo normativo e institucional de índole fiscalista e financista no Estado brasileiro, arranjo este responsável pelo fenômeno de privatização das finanças públicas nacionais que estamos buscando definir e caracterizar neste texto.

Por índole fiscalista entenda-se o conjunto de medidas que, desde a Lei de Finanças de 1964 (Lei nº 4.320/1964), passando pela LC nº 101/2000 (conhecida como LRF), pela EC nº 95/2016 (que instituiu o NRF, a vigorar por vinte exercícios financeiros, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias), até chegar ao pacote de PECs: PEC nº 186/2019, convertida na

EC nº 109/2021; PEC nº 187/2019, que propõe, fundamentalmente, a extinção de fundos públicos com vistas ao redirecionamento de recursos para um suposto abatimento da dívida pública; PEC nº 188/2019, que visa à extinção do Plano Plurianual (PPA), a cortes de gastos com pessoal e à reorganização do arranjo fiscal interfederativo; e PEC nº 32/2020, pretensamente chamada de reforma administrativa. Assim, vai-se consolidando um arranjo normativo e institucional que engendra, de um lado, um processo de enrijecimento do gasto público real e criminalização da sua gestão/execução orçamentária.

De outro lado, por índole financista entenda-se o conjunto de medidas que, em par com as já citadas e tantas outras presentes no quadro A.1, tais como as leis nºs 9.249/1995, 11.803/2008 e 13.506/2017, protegem judicial e politicamente o sistema financeiro brasileiro da punição criminal contra ilícitos financeiros cometidos, como evasão de divisas, fraudes e remessas a paraísos fiscais. Todos esses regramentos sinalizam para a ampla liberdade, a exemplo da recém-aprovada autonomia do BCB – Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 19/2019, sancionado em fevereiro de 2021 –, e para o grande raio de manobra para o gasto público financeiro, isto é, para a sua flexibilização sem limite superior e blindagem legal, justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro.

Ambos os processos fazem com que o Estado brasileiro, por meio do dito arranjo normativo e institucional de finanças públicas, venha sendo, historicamente, conduzido e constrangido a atuar mais perfilado a atender aos interesses empresariais imediatos e do processo de acumulação financeira que aos interesses diretos e prementes de sua população – a grande maioria, aliás, ainda distante da cidadania efetiva e do desenvolvimento integral da nação. Assim, por meio dos atos normativos listados na linha do tempo do fenômeno da privatização das finanças públicas no Brasil (quadro A.1 do apêndice), é possível demonstrar que vem se desenvolvendo no país um processo contínuo de institucionalização, de cunho ao mesmo tempo fiscalista e financista, e um enrijecimento jurídico-normativo das funções de orçamentação e controle interno dos gastos públicos. Tudo isso a partir de uma contradição associada à retórica da transparência das contas e da responsabilização dos agentes públicos (Arantes *et al.*, 2010).

Abaixo dessas determinações mais gerais, (des)organiza-se um processo dinâmico e complexo de “disputas, cooperação, comandos hierarquizados e espaços de autonomia fragmentados” em torno do que se chama hoje de governança orçamentária, que “compreende essas relações, por meio de regras formais e informais, que se dão ao longo do processo orçamentário, de elaboração, aprovação, execução, avaliação e controle dos recursos e gastos públicos” (Couto e Cardoso Junior, 2018, p. 75).

Embora nem a exegese dos atos normativos presentes no quadro A.1 nem a identificação plena dos principais atores envolvidos nos conflitos em torno da governança orçamentária sejam passíveis de serem realizadas nos limites deste texto, é preciso ter claro que esta dinâmica está na base concreta da formatação do tal arranjo institucional de índole fiscalista e financista de finanças públicas aqui em tela.

De acordo com propostas de classificação desses atores, identificados em grandes grupos de interesse em torno das regras de orçamentação e destinação orçamentária, a saber: i) guardiões; ii) gastadores ou executores; iii) definidores de prioridades, ou simplesmente priorizadores; e iv) controladores – todos oriundos de trabalhos de Wildavsky (1964), Wildavsky e Caiden (2004) e Good (2014) *apud* Couto e Cardoso Junior (2018), é possível perceber que⁸

não há um modelo formatado para a governança orçamentária. Ela se traduz em instituições, com regras formais e informais, que reproduzem equilíbrios de forças entre atores com objetivos distintos dentro do processo alocativo e de implementação das políticas públicas.

O período recente demonstra que o ritmo das alterações foi acelerado e novas modificações continuam em pauta, com lacunas relevantes. A relação do planejamento com o orçamento, com foco nos resultados das políticas públicas à sociedade, fragiliza-se em detrimento da ênfase eminentemente fiscal. Os controladores, distantes da sua posição de independência, inibem, ao lado dos guardiões, a ação dos executores, ao mesmo tempo que preservam sua posição de definidores de gastos prioritários.

No entanto, a própria capacidade do Executivo de promover suas prioridades é limitada, revelando a fragilidade do equilíbrio atual. Ademais, seria preciso identificar quais dos temas dispostos na governança orçamentária poderiam ser objeto de alterações para tornar o equilíbrio entre as forças mais estável (Couto e Cardoso Junior, 2018, p. 80-81).

8. Segundo Couto e Cardoso Junior (2018, p. 76), "Wildavsky (1964) identifica dois tipos de atores no processo orçamentário, a partir do papel que desempenham no jogo orçamentário: os guardiões, delegados pelo núcleo de governo a fazer a gestão fiscal e a coordenar o processo alocativo; e os gastadores, que seriam os atores responsáveis pela efetiva alocação e implementação das políticas públicas. Em uma ponta estariam os ministérios do Planejamento e da Fazenda, com seus órgãos específicos, como a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional, enquanto os ministérios setoriais estariam alinhados entre os gastadores. Good (2014), aprofundando a classificação proposta por Wildavsky (1964), identificou, ao observar o processo orçamentário canadense, mais dois grupos de atores. Good classifica, entre os gastadores, um grupo responsável pela execução das prioridades do governo. A esse grupo chamou de definidores de prioridades, dispondo que teriam recursos e instrumentos diferentes dos tradicionais gastadores, o que teria impacto, inclusive, na relação entre estes e os guardiões. Por fim, os controladores seriam representados pelos órgãos de controle, internos e externos, as instituições fiscais independentes (IFIs), a sociedade civil organizada, o Poder Legislativo e a imprensa especializada. Eles exerceriam um papel de mediar os interesses conflitantes entre os demais atores e, no modelo ideal, prezariam tanto pela política fiscal quanto pelo alcance dos resultados e pela entrega dos serviços à sociedade (Good, 2014). No entanto, eles próprios defendem interesses específicos, como no caso da execução de emendas parlamentares, e, no lugar da independência e da isenção com relação ao jogo orçamentário, sua atuação, no caso brasileiro, pode ter o peso prático de priorizador de gastos, sendo sua força crucial para as transformações ocorridas na governança orçamentária".

A situação atual de desequilíbrios e disfuncionalidades é também derivada de eventos cumulativos prévios, que, desde as décadas de 1980 e 1990, ajudaram a condicionar a primazia das dimensões fiscais e financeiras das finanças públicas sobre as dimensões do planejamento e da implementação das políticas públicas. Tudo isso de modo a transmitir ao mercado financeiro e aos demais agentes privados (nacionais e estrangeiros) a sensação de confiança na capacidade do governo de honrar seus compromissos com a sustentabilidade e a solvabilidade da dívida pública federal, desde então gerida pela lógica dominante da financeirização. Esta se processa, na prática, por meio de um diferencial sempre positivo entre as taxas de juros pagas pelo governo sobre os seus títulos, com garantia certa de recompra junto aos seus credores, e as taxas de juros ou a eficiência marginal do capital privado potencialmente obtidas em alternativas não governamentais de valorização.

A par dos processos narrados anteriormente, sendo a manutenção da estabilização monetária a função-objetivo primordial da gestão macroeconômica desde o Plano Real, e considerando ainda o ambiente político-ideológico da década de 1990, de liberalização dos mercados e de redução do papel e do tamanho do Estado brasileiro em suas relações com a sociedade e o mercado, não é de se estranhar que, do ponto de vista estratégico, até mesmo a função-planejamento tenha sido interpretada e aplicada para reforçar o caráter fiscalista/financista do orçamento. Assim, relegou-se a um segundo ou terceiro plano a estruturação dos condicionantes técnicos e políticos necessários à institucionalização do PPA como instrumento central do processo de planejamento governamental no país.

Com isso, foram dados passos largos no processo de institucionalização da política de geração de superávits fiscais primários permanentes. Este é, sem dúvida, um dos aspectos mais significativos do fenômeno de privatização das finanças públicas no Brasil, uma vez que reflete um conjunto de orientações adotadas pelos organismos multilaterais em seus procedimentos de negociação com os governos dos países-membros.

O processo tem início ao longo da década de 1980, quando boa parte dos países do chamado Terceiro Mundo enfrentava dificuldades em seus balanços de pagamento e não conseguia cumprir os compromissos financeiros relacionados às suas dívidas externas. A entrada em cena do Fundo Monetário Internacional (FMI) ajudou a resolver o problema da liquidez, mas houve a exigência de uma série de contrapartidas para que os recursos fossem liberados. Entre elas, estava o compromisso em obter superávit nas contas externas por parte dos governos solicitantes, uma vez que os compromissos eram em moeda estrangeira, como também gerar saldos superavitários em suas contas fiscais.

O caso brasileiro ganha uma conotação particular a partir de 1994, em função da estabilização monetária obtida a partir do Plano Real. O sucesso relativo

no controle dos índices inflacionários abriu caminho para a conquista paulatina de maior autonomia e soberania governamental no processo de emissão de dívida pública federal. Com maior credibilidade na nova moeda e uma política monetária de juros oficiais bastante elevados, tem início um processo de internacionalização da dívida externa, doravante precificada em moeda doméstica. Com isso, ganha relevância o compromisso com a geração de superávit fiscal primário, uma vez que os compromissos financeiros oriundos do processo de endividamento seriam, cada vez mais, assumidos em moeda nacional.

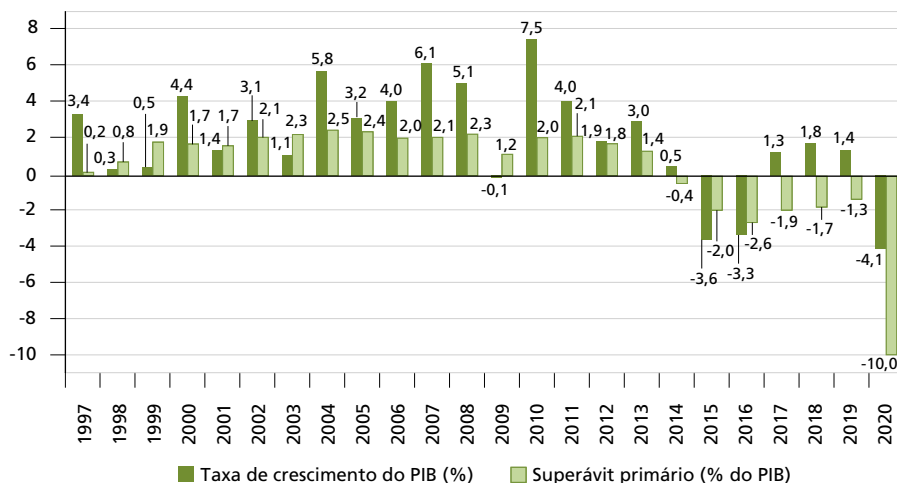
Em 1998, o FMI lança um documento chamado *Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal: declaração de princípios*. O texto pretendia estabelecer regras gerais a serem observadas pelo conjunto dos países-membros no que se refere à política fiscal e orçamentária. Entre os inúmeros pontos ali abordados, observa-se um item especialmente dedicado à utilização do “balanço primário” como um dos indicadores da condição fiscal dos países. Assim, passaria a ser considerado não apenas o comportamento das contas governamentais em geral, mas também o saldo nas contas não financeiras.

O documento é de abril e alguns meses depois, em novembro de 1998, a equipe econômica liderada pelo ministro da Fazenda Pedro Malan finaliza um acordo com o fundo. Uma das exigências estabelecidas por Washington era o compromisso com a geração de superávits fiscais robustos e permanentes nos exercícios subsequentes. Trata-se, portanto, de evidência clara de comandos provenientes de organismos internacionais a influenciar diretamente o desenho das regras orçamentárias internas, em cooperação com os guardiões, que buscavam esse “respaldo” externo. Assim, poucos meses depois da assinatura do acordo, o governo federal encaminha ao Congresso Nacional um projeto de LC para regulamentar as finanças públicas, o que acabou sendo feito por meio da LC nº 101/2000, conhecida como LRF.

Três anos depois, o FMI divulga um outro documento oficial, o *Manual da Transparência Fiscal*. Trata-se de um complexo e detalhado rol de recomendações e procedimentos no trato das questões envolvendo a política fiscal. Ali estão contidas diretrizes explícitas quanto à necessidade do comprometimento dos governos com a geração de superávits primários permanentes. Esses movimentos redundam, efetivamente, em vários anos seguidos de saldos primários positivos, a maior parte deles convertida em fonte de financiamento/pagamento de juros e amortização do principal da dívida pública federal (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Brasil: crescimento do PIB e saldos primários (1997-2020)



Fonte: STN.

Elaboração do autor.

Tudo somado – no bojo dos processos de institucionalização e empoderamento das funções de orçamentação e controle dos gastos públicos federais, e com o cerceamento da visão canônica do orçamento equilibrado no âmbito da teoria dominante (porém equivocada) de finanças públicas, segundo a qual a capacidade de gasto e investimento de um ente estatal qualquer deve estar em função da capacidade prévia de poupança própria e qualquer déficit anual contábil nessa relação é necessariamente inflacionário –, foi-se cristalizando no Brasil, conceitual e juridicamente, a crença inconveniente de que os instrumentos de planejamento, orçamentação e controle dos gastos públicos deveriam abarcar o conjunto completo de políticas, programas e ações de governo com manifestação orçamentária.

Como consequência, desde então vem ganhando peso discursivo e materialidade institucional o movimento de contabilização integral e detalhada da despesa pública, a qual, por sua vez, deveria ser governada a partir da lógica liberal do orçamento equilibrado, isto é, da ideia forte de poupança prévia como précondição para toda e qualquer rubrica de gasto corrente ou investimento do governo. O resultado final, para fechar o cerco, é que a função controle cresceu e se desenvolveu, normativa e operacionalmente, para controlar (vale dizer: vigiar e punir) os desvios de conduta do poder público (nesse caso, dos próprios burocratas ordenadores de despesas públicas) em desacordo com os preceitos definidos pela lógica liberal do orçamento equilibrado. Assim, antes nascida sob o signo da busca republicana por transparência e responsabilização coletiva dos recursos públicos, a função controle rapidamente se transformou em agente de inibição e criminalização do gasto público e dos seus operadores ou executores.

Neste particular, é preciso explicar que finanças públicas sustentáveis, nos termos sugeridos por Gimene (2019; 2020), são algo diverso de finanças públicas estéreis. Finanças sustentáveis são aquelas assentadas em gastos primários responsáveis por políticas públicas, cujos efeitos agregados (e respectivos multiplicadores) tendem a ser positivos, na medida em que geram emprego, renda, lucros e tributos ao longo do ciclo econômico. Seus determinantes são de ordem social, econômica e política. Já as finanças estéreis são aquelas de natureza e/ou destinação financeira, cujos multiplicadores são negativos e seus efeitos agregados contribuem para a ampliação do desemprego, da pobreza e da concentração de renda. Seus determinantes são autônomos, endógenos, não baseados em fatores reais da economia, conforme explicado em Cardoso Junior e Raimundo (2020).

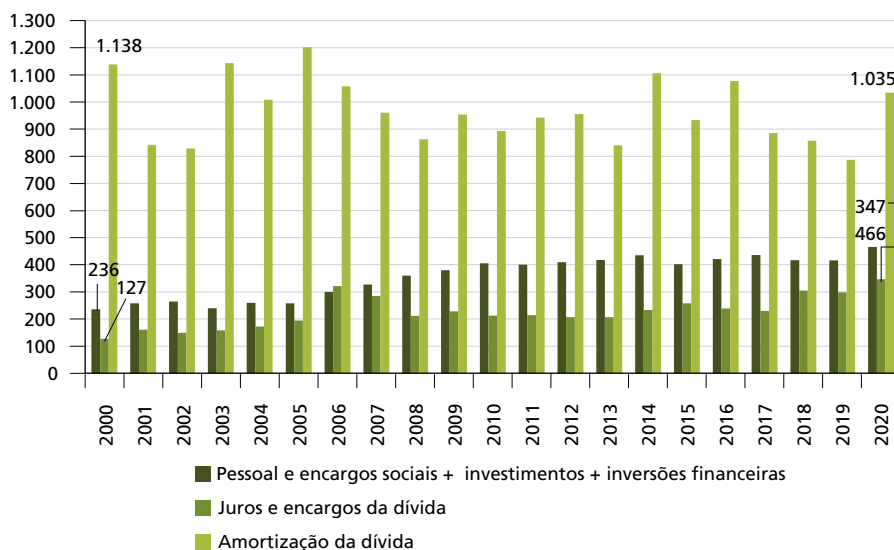
Daí que o problema não é o déficit ou a dívida pública em si, mas apenas a sua composição e a forma de financiamento ao longo do tempo. Evidentemente, a composição e a forma de financiamento da dívida federal brasileira são ruins, pois são assentadas na lógica de valorização financeira dos seus fluxos e estoques. Basta ver, conforme dados oficiais de relatórios mensais da dívida pública federal, que, em 2019, o governo federal destinou ao pagamento do serviço financeiro da dívida pública o montante de R\$ 1,038 trilhão. Em 2020, esse valor saltou para R\$ 1,381 trilhão, ou seja, um crescimento de R\$ 343 bilhões em apenas um ano – o qual, ademais, foi recessivo na economia. Por sua vez, a previsão para 2021 era, no momento de finalização deste texto, de R\$ 2,236 trilhões, segundo a LOA aprovada para este exercício financeiro, o que equivalerá a cerca de R\$ 6,1 bilhões por dia, praticamente o dobro do valor diário pago no ano anterior.⁹

A título de exemplificação, o gráfico 2 apresenta a composição e as diferenças entre os grandes agregados de despesas reais e financeiras da União, entre 2000 e 2020, a preços constantes.

9. Ainda segundo Paulo Lindsay (informação verbal), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), isso representará em 2021 cerca de 54% da despesa geral da União, no valor de R\$ 4,1 trilhões. Em 2020, a despesa geral da União foi de R\$ 3,535 trilhões. Desse total, o valor de aproximadamente R\$ 1,381 trilhão, ou 39%, foi destinado ao pagamento da dívida pública federal. Quando analisamos os dados executados da despesa geral da União em 2020, de R\$ 3,535 trilhões, percebermos que cinco funções primárias obrigatórias totalizaram cerca de R\$ 2,154 trilhões, ou 79,3%, do orçamento primário da União, a saber: i) Previdência Social, com R\$ 764 bilhões; ii) assistência social, com R\$ 412 bilhões; iii) gasto com pessoal/encargos sociais, com R\$ 299 bilhões; iv) saúde, com R\$ 151 bilhões; e v) educação, com R\$ 82 bilhões.

GRÁFICO 2

Brasil: evolução dos grandes agregados de despesas da União (2000-2020)
(Em R\$ bilhões)¹



Fonte: STN.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Em reais de dezembro de 2020 – IPCA.

Isso mostra haver um grande comprometimento anual de recursos públicos destinados ao gerenciamento (leia-se: garantia de liquidez e solvabilidade) da dívida pública federal brasileira. Significa que a captura da gestão da dívida pública pelas finanças especulativas continua sendo o principal entrave ao crescimento econômico e um constrangimento inaceitável ao cumprimento dos direitos sociais no país.

3 OS PROCESSOS DE FLEXIBILIZAÇÃO E BLINDAGEM DO GASTO PÚBLICO FINANCEIRO

Para além e abaixo do aparato normativo explicitado no quadro A.1 do apêndice, o qual conforma o arranjo institucional mais geral de funcionamento do fenômeno de privatização das finanças públicas brasileiras, há também que se levar em conta o processo de gerenciamento da dívida pública e da política monetária pelas autoridades econômicas do país. Em particular, reside, no seio do processo de privatização das finanças públicas, a dimensão da gestão da dívida pública pelo Tesouro Nacional, em suas relações com a gestão da política monetária e cambial pelo BCB (Vieira Filho, 2019).

A despeito de o objetivo formal da STN estar concentrado no gerenciamento da dívida pública segundo critérios de minimização dos custos de rolagem no

longo prazo e assunção de níveis prudenciais de risco operacional, de solvência e de sustentabilidade temporal da dívida, sabe-se que as consequências do manejo desta função vão além disso, produzindo efeitos macroeconômicos mais amplos. Entre tais efeitos, vale destacar que, quanto mais confiável, nos termos do mercado, for o gerenciamento da dívida e quanto mais solvente – vale dizer: resgatável diretamente em moeda nacional – for o próprio estoque de dívida, mais o Estado se encontrará em condições de oferecer moeda ao mercado e dela dispor como veículo de *funding* para o financiamento da atividade produtiva em seu espaço territorial.

Em outras palavras, sendo o Estado responsável, em última instância, por zelar pela estabilização do valor real da moeda – função esta desempenhada diretamente pelo BCB e subsidiariamente pela STN, por meio do controle de liquidez que se faz mediante a emissão/recompra de títulos públicos, e ao garantir as condições sob as quais a moeda venha a cumprir também seu papel de financiadora do desenvolvimento –, cabe à STN fazer com que os graus de confiança e de solvência no gerenciamento cotidiano da dívida sejam os mais elevados possíveis. Esse resultado, indireto e desejável, da gestão da dívida pública pela STN não deve esconder, por fim, que, normalmente, é a dívida pública que permite a cobertura direta e imediata de despesas emergenciais do governo – como as relacionadas a calamidades públicas, desastres naturais, guerras etc. Ela viabiliza também a constituição de fundos públicos voltados ao financiamento de grandes projetos de investimento, normalmente com horizonte de médio e longo prazo – como em transportes, energia, saneamento básico etc. Tais aspectos, portanto, são de suma importância na explicitação de alguns dos instrumentos de mobilização de recursos públicos voltados ao crescimento econômico, todos necessários à sustentação de trajetórias robustas de desenvolvimento no país.

Vê-se, no entanto, que muito pouco vem sendo praticado em direção ao financiamento direto do desenvolvimento nacional ao longo dos últimos anos, apesar da melhora relativa da composição e do perfil da dívida pública federal brasileira, tal como pode ser atestado por dados publicados em relatórios mensais da dívida pública federal. Isto porque a primazia das políticas de austeridade professadas e praticadas pela STN, em articulação orgânica com outros guardiões do gasto público – como a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e as instâncias de controle representadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria-Geral da União (CGU) –, bem como com os agentes priorizados de gastos no âmbito do núcleo decisório de governo, geram, em termos reais, muito mais problemas que benefícios econômicos ou sociais, a saber:

- estagnação econômica duradoura;
- desemprego, informalidade, subutilização e precarização imensa da classe trabalhadora e dos rendimentos do trabalho;

- colapso do consumo interno e da arrecadação tributária;
- financeirização da gestão e da própria dívida pública, esterilização de recursos reais da economia, subfinanciamento de políticas públicas essenciais e colapso do investimento público como indutor potencial do crescimento; e
- acirramento do endividamento de estados e municípios, competição (em vez de colaboração) e guerra fiscal permanente entre Unidades da Federação (UFs), esgarçamento ao limite do pacto federativo e colapso das finanças subnacionais etc.

Não por outra razão, chamamos de austericídio o conjunto de pressupostos ideológicos¹⁰ e diretrizes de política macroeconômica¹¹ que conformam um arranjo institucional de gestão da área econômica do governo que, além de possuir precária fundamentação teórica e histórica,¹² produz resultados opostos aos desejados, com enormes e negativas repercussões sobre a capacidade de crescimento, a geração de empregos e a distribuição de renda e riqueza numa sociedade como a brasileira, já marcada estruturalmente por imensas heterogeneidades, desigualdades e necessidades de várias ordens (Moretti, Santos e Bandeira, 2018).

Significa dizer que os instrumentos defendidos pelo liberalismo econômico se converteram na finalidade última desses sistemas. Os meios – isto é, a propriedade privada como fundamento, a concorrência como princípio, a acumulação de capital monetário como objetivo maior – se converteram em fins em si mesmos do modelo, retirando de cena tanto os pressupostos (irrealistas) sob os quais tal economia poderia funcionar como as consequências concretas deletérias para o planeta e a espécie humana que tal mecanismo engendra. O colapso ambiental, a deterioração das condições de trabalho e existência, a financeirização (e exclusão) da renda e da riqueza, o empobrecimento cultural e civilizatório de modo geral, tudo isso como consequência direta – e abjeta – do liberalismo econômico,

10. Tais como: i) uma visão intrínseca e extremamente negativa acerca do Estado e do peso e papel que os governos, as políticas públicas e os próprios servidores civis deveriam desempenhar relativamente às esferas do mercado e da sociedade; e ii) uma visão teórica e histórica (extremamente simplista e questionável) acerca de uma suposta independência, superioridade e positividade do mercado (como representante etéreo e idílico da esfera privada), relativamente ao Estado, visto como a fonte de todos os problemas do mundo econômico e incapaz de bem representar (e agir para) os interesses gerais da sociedade e da esfera pública, cuja ação é vista como deletéria ao equilíbrio econômico e social justo que poderia advir da interação direta e desimpedida das vontades individuais, mediada pelos mercados privados e monetários de bens e serviços.

11. Assim como as expressas, no caso brasileiro, pelo tripé de política macroeconômica (vale dizer: regime de metas de inflação, perseguidas em grande medida pela combinação entre taxa de câmbio apreciada e geração de superávits fiscais primários elevados e permanentes), que vem sendo seguido basicamente desde 1999 no país e para o qual importam: i) a manutenção de taxas de juros oficiais acima das respectivas taxas da maior parte dos países que concorrem com o Brasil pelos fluxos internacionais de capitais; e ii) a normatização jurídica rígida, tanto mais grave quanto mais no plano constitucional estiver, de alguns regramentos de natureza econômica, particularmente os das finanças públicas, tais como a LRF e a EC nº 95, entre muitos outros (quadro A.1 do apêndice).

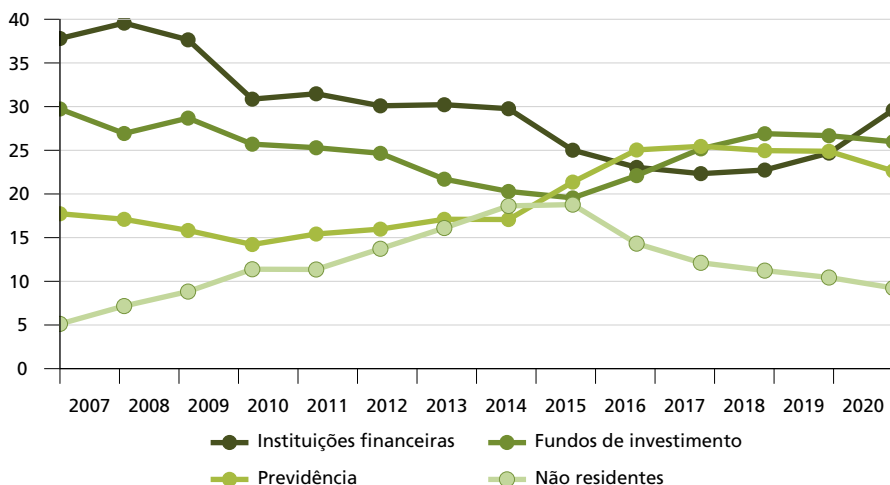
12. Conforme trabalhos organizados por Dweck, Rossi e Oliveira (2016; 2018; 2020), além de Brasil Debate *et al.* (2015a; 2015b) e Rossi, Dweck e Oliveira (2018).

converteram-se em fatos normais e naturais da realidade alienada ou resignada das sociedades contemporâneas.

Ora, como se sabe, em muitos lugares do mundo, e no Brasil não é diferente, o capitalismo é altamente dependente da capacidade do Estado de mobilizar e canalizar seus recursos e instrumentos de políticas públicas em favor do processo de acumulação de capital produtivo, em bases privadas. Prova disso é que, hoje em dia, por trás da dívida pública e dos gastos governamentais com juros para a rolagem da dívida, estão credores do Estado, que são, em sua maioria, empresas privadas e grandes agentes rentistas, os quais fazem das finanças públicas uma fonte de acumulação e enriquecimento nem sempre assentada em bases produtivas (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Brasil: principais detentores dos títulos públicos federais – DPMFi (2007-2020)
(Em %)



Fonte: STN.

Elaboração do autor.

Obs.: DPMFi – dívida pública mobiliária financeira.

Vê-se que instituições financeiras (ou bancos múltiplos), fundos de investimento e fundos de previdência complementar detêm cerca de dois terços dos títulos públicos federais no Brasil. Em um importante trabalho sobre os agentes privados da financeirização no país, Lapyda (2021, p. 18) mostra que

[um] traço saliente da financeirização no Brasil (e em outros países periféricos) é a alocação expressiva em títulos de dívida pública, devido principalmente a uma taxa de juros mantida elevada desde o Plano Real – como parte de uma política econômica ortodoxa. No caso dos fundos de investimento, viu-se que atualmente a aplicação nesse tipo de ativo gira em torno de 70% do patrimônio líquido, de modo que, no final de 2020, eles detinham 26% da dívida pública, as instituições financeiras quase 30%

e fundos de previdência 22,6% (quase 80% do total, portanto). Somando-se a parte do próprio governo (3,8%), os quase 4% de seguradoras e 9% de “não residentes”, tem-se praticamente o total da dívida. O peso dos estrangeiros, porém, é largamente subestimado nos “não residentes”, já que não se contabilizam aí aqueles inseridos em outras rubricas. Esse quadro, aliado ao fato de os *dealers*¹³ serem compostos basicamente por um grupo pequeno de bancos (também nacionais e estrangeiros), revela que o setor bancário é de longe o grande controlador da dívida pública interna brasileira e que o peso dos estrangeiros é considerável.

O rentismo sobre o orçamento público é um dos pilares da financeirização em geral, mas possui, portanto, uma importância particular no Brasil. Além do caráter “improdutivo” da dívida pública brasileira, fica evidente, assim, a “armadilha” que ela representa – sobretudo em um contexto de financeirização. Seu montante cresce continuamente apesar dos esforços do governo e há elevada concentração dos detentores. Em vez de ser um meio de financiamento de investimentos essenciais para o país, ela é antes um mecanismo de apropriação de grandes parcelas da riqueza socialmente produzida por esse pequeno grupo e de “chantagem” do governo por parte dos agentes financeiros, inclusive internacionais. Os efeitos sobre o investimento produtivo privado também são evidentes, já que o custo de oportunidade deste eleva-se: os bancos possuem menos interesse em emprestar e as empresas, em investir. Desse modo, a depender dos bancos e dos investidores institucionais, o rentismo continuará sendo o carro-chefe do capitalismo brasileiro.

Ainda segundo Lapyda (2021, p. 6-7),¹⁴

os cinco maiores bancos (dois dos quais são públicos) centralizam recursos cujo montante superou o PIB brasileiro em 2019 (mais de R\$ 7,3 trilhões), além de deterem cerca de 70% dos ativos totais de todo o Sistema Financeiro Nacional e mais de 80% do segmento bancário. A crise mundial de 2008 contribuiu para esse quadro, na medida em que estimulou fusões e aquisições no setor nos anos subsequentes: foram dezoito entre 2008 e 2019.

Os bancos possuem ainda outras fontes importantes de lucro. Embora o conservadorismo do setor (que se acomodou com os ganhos em torno da dívida pública) tenha historicamente mantido baixas as taxas de concessão de crédito, os

13. De acordo com o SFN, “os *dealers* são instituições financeiras credenciadas pelo Tesouro Nacional com o objetivo de promover o desenvolvimento dos mercados primário e secundário de títulos públicos. Os *dealers* atuam tanto nas emissões primárias de títulos públicos federais como na negociação no mercado secundário desses títulos. Atualmente, o Tesouro Nacional possui doze *dealers*, dos quais nove são bancos e três são corretoras ou distribuidoras”. Disponível em: <<https://bit.ly/3OGcn0m>>.

14. Em seus trabalhos, Lapyda (2019; 2021) apresenta outras dimensões relevantes da financeirização no Brasil. “A emergência da financeirização em âmbito mundial está estreitamente vinculada à ascensão de novas instituições que centralizam o capital monetário. Embora fundos de pensão, fundos de investimento e companhias de seguro já existissem há décadas, sua quantidade e o volume de recursos por eles detido aumentaram expressivamente a partir dos anos 1980. Esse processo foi acompanhado de sua concentração: atualmente, os quinhentos maiores administradores de fundos gerem 25% dos ativos financeiros mundiais, o equivalente a cerca de 100% do PIB global. Isso conferiu a esses agentes características particulares e um papel de destaque no mundo econômico e social. Para além da crise de sobreacumulação do capital deflagrada nos anos 1970 – que elevou a parcela do capital mantida na forma de dinheiro e aplicada financeiramente –, a necessidade de formação de poupança privada (de famílias e empresas) para a aposentadoria dos trabalhadores contribuiu para explicar esse movimento” (Lapyda, 2021, p. 8).

spreads no Brasil são elevadíssimos. As tarifas de serviços também são altas e se tornaram motivo de reclamação incessante dos clientes, o que levou tanto a um aumento da regulação por parte do Banco Central quanto ao movimento recente de estímulo a bancos virtuais e outras *fintechs*.

Por fim, é preciso ressaltar que os principais bancos no Brasil são múltiplos, atuando em outros segmentos importantes no processo de financeirização, como o de seguros, de previdência e de fundos de investimento. O mercado de seguros teve crescimento exponencial ao longo do século XXI, ultrapassando os R\$ 100 bilhões em provisões técnicas no ano de 2016 e atingindo R\$ 142,5 bilhões em 2020. Nas primeiras posições, estão instituições pertencentes a bancos nacionais. O Bradesco teve um faturamento de R\$ 32,7 bilhões em 2016 (primeira posição) nesse ramo de atividades, excluindo-se VGBL [vida gerador de benefício livre]; e o Banco do Brasil, R\$ 15,3 bilhões (terceira posição). Considerando-se apenas o segmento VGBL, as quatro primeiras colocadas pertenciam a bancos nacionais.

Quanto aos fundos de investimento, os bancos dominam a distribuição para os investidores de varejo – utilizando-se dos fundos em cotas para segmentar sua clientela. Essa é uma característica dos “mercados emergentes” de forma geral, e especialmente marcante no Brasil, pois os bancos também são os principais administradores e gestores de fundos através de empresas subsidiárias: segundo dados da Anbima [Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais], eles correspondem a 9 dos 10 maiores administradores e a 8 dos 10 maiores gestores (sem incluir a XP, que se tornou banco recentemente) e, segundo estudo de 2015, controlavam 85% dos ativos sob custódia.

No caso das entidades abertas de previdência complementar, as cinco maiores empresas do ramo pertencem a bancos ou são a eles associadas. Já os fundos de pensão (entidades fechadas de previdência complementar), por serem ligados às instituições de seus cotistas, não estão diretamente associados aos bancos. Contudo, tanto fundos de pensão como seguradoras “terceirizam” boa parte da gestão de seus recursos através da aplicação em fundos de investimento, que, como visto, são em boa parte administrados e geridos por bancos. Além disso, dois dos maiores fundos de pensão do país, Previ [Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil] e Funcef [Fundação dos Economistas Federais], são de funcionários de bancos (Banco do Brasil e Caixa, respectivamente), de modo que o patrocinador (o banco) possui assento no conselho de gestão.

E o agravante da situação brasileira é que vários regramentos adicionais vêm sendo explicitamente aprovados para proteger o sistema financeiro brasileiro da punição criminal sobre os ilícitos financeiros cometidos, tais como evasão de divisas, fraudes e remessas a paraísos fiscais, conforme atestam trabalhos de Delgado (2018) e Fatorelli (2018). São exemplos disso as leis nºs 9.249/1995, 11.803/2008 e 13.506/2017.

A primeira delas é uma lei responsável por conferir três benesses tributárias aos proprietários da riqueza financeira, a saber:

a) a instituição de isenção integral do IR [Imposto de Renda] (alíquota zero) aos dividendos pagos aos acionistas, na contramão do que se faz no resto do mundo; b) a dedução dos juros implícitos sobre capital próprio, como se fossem despesas, com vistas a reduzir a renda tributável; c) a redução do rol de alíquotas do IR estabelecendo o limite superior em 27,5%, contra a própria legislação pretérita que crescia progressivamente até a faixa dos 40% (Delgado, 2018, p. 111).

Da segunda, ainda de acordo com Delgado (2018, p. 111-112), afirma-se o seguinte.

O serviço de dívida pública não é suscetível à verdadeira apreciação pelo Congresso Nacional, fruto de emenda de redação na Constituinte (art. 166, parágrafo 3º, item b, da CF), que explicitamente autoriza essa isenção; e ainda da confecção de uma conta fechada STN/BCB, compulsoriamente incluída no orçamento da União por autorização da lei específica nº 11.803/2008. São exemplos típicos de uma institucionalidade fiscal-financeira pouco republicana, se comparada aos países do chamado capitalismo organizado, majoritariamente integrantes da OCDE [Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico]. Essa característica não apenas se mantém no período pós-1988, como também vira uma prática regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 – art. 8, parágrafo 2º), culminando com a EC nº 95/2016, que não apenas mantém o “serviço de dívida” como estava (já desregulado), mas amplia para toda a despesa financeira os atributos de irresponsabilidade fiscal e ilimitada criação de despesa por iniciativa do alto *staff* das finanças públicas – Banco Central e Tesouro Nacional.

Por fim, quanto à terceira lei, Delgado (2018, p. 115) diz o seguinte.

A linguagem da MP [medida provisória], convertida em lei, é indireta, mas precisa, para atingir esse objetivo: que os bancos e demais instituições financeiras sob jurisdição do Banco Central e as corretoras e demais operadores do mercado de capitais, sob jurisdição da CVM [Comissão de Valores Mobiliários], adiram aos “termos de compromisso” e “acordos de leniência”, “sem necessidade de confissão de crime”, para obter “acordos de leniência secretos” mediante aplicação de multas escalonadas até o máximo de 300 milhões de reais. Na linguagem dos “mercados”, a regra pode ser lida como de “precificação” do ilícito. Tais acordos, pelo seu caráter secreto, impedem na prática a operação subsequente do MPF [Ministério Público Federal] na identificação dos ilícitos criminais envolvidos, regra que contrasta flagrantemente com tudo mais que se vê na mídia corporativa sobre o “combate à corrupção”.

Em suma, a referida normatização vai, então, institucionalizando um verdadeiro processo de financeirização da dívida pública federal e privatização/privilegiamento da sua gestão pelas autoridades monetária (BCB) e fiscal (STN) do país. Como dito, ela promove, em função do arranjo normativo em construção (quadro A.1 do apêndice), bloqueios e limites superiores ao gasto fiscal primário de natureza real, justamente o gasto que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as

intermediárias/administrativas como as finalísticas, destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental. Simultaneamente, há regramentos que representam tanto a flexibilização sem limite superior como a blindagem política (inclusive para fins criminais) do gasto público financeiro, cujos principais beneficiários são as instituições financeiras (bancos, corretoras, seguradoras), fundos de investimento e demais agentes econômicos de grande porte, inclusive estrangeiros com atuação no país.

4 À GUIA DE CONCLUSÃO: IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS E SOCIAIS DA PRIVATIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL

Longe de propor um Estado não intervencionista, o neoliberalismo concebe uma política de intervenção estatal em favor do mercado, que frequentemente coexiste com o crony capitalism, o capitalismo oligárquico, a serviço dos “amigos”, tão visível na Hungria de hoje, como também na Polônia, e esteve presente nos fascismos. A democracia aparece com frequência como um obstáculo: os mais pobres são acusados de tentar impor uma assimetria nas relações, o que significa levantar exigências de redistribuição de riqueza e de justiça social, que prejudicam o livre jogo dos preços e o movimento do capital. Nesse sentido, o neoliberalismo se revela profundamente antidemocrático.

Ruy Fausto

De acordo com as políticas de austeridade fiscal, reformas da previdência e administrativas seriam fundamentais, pois, ao apontar para uma redução do gasto público, transmitiriam ao mercado e a agentes econômicos relevantes a sensação de solvabilidade e confiança na gestão da dívida pública. Medidas de austeridade seriam, portanto, o instrumento e a solução para restaurar a confiança empresarial e, com isso, estabelecer fundamentos para o crescimento econômico.

Essa relação entre austeridade governamental e confiança dos investidores é um mantra constante nos discursos correntes, o que tem levado governos a implementar reformas e políticas contracionistas – acompanhadas de recessão, estagnação ou mesmo deflação – em todo o globo. Mas é importante ressaltar que as restrições ao gasto no Brasil, um país que emite sua própria moeda e cujo governo é credor internacional, são muitas vezes autoimpostas pela legislação, que sempre se pode alterar (Dalto *et al.*, 2020).

O dinheiro do governo, portanto, não acabou nem acabará, mas as regras fiscais brasileiras, excessivamente rígidas, o impedem de gastar num momento em que a economia, depois de vários anos de crise, ainda não logrou recuperar o nível de renda de 2014. Felizmente, no entanto, já vão se avolumando opiniões contrárias ao austericídio como ideia e prática dominante no mundo. Economistas estrangeiros de grande influência internacional, tais como Blanchard e Summers (2019), e mesmo alguns brasileiros de formação liberal, como Resende (2017), vêm afirmando que essa crença na austeridade, como fim em si mesma, está assentada em suposições teórica e empiricamente equivocadas.

As evidências e estatísticas disponíveis mostram que os países que seguiram o receituário da austeridade cresceram menos e/ou saíram mais tardiamente de situações de crise econômica. Ao contrário, países que adotam políticas econômicas que combinam virtuosamente o gasto público (gastos correntes e investimentos) com incentivos corretos, segurança jurídica e perspectiva econômica positiva conseguem mobilizar complementarmente os investimentos privados, no sentido de um crescimento econômico mais elevado e sustentável (quadro 1).

QUADRO 1
Relação entre ajuste fiscal (contracionista *versus* expansionista) e crescimento econômico

	Mais crescimento: crescimento econômico maior após ajuste	Menos crescimento: crescimento econômico menor após ajuste
Mais austeridade: política fiscal contracionista, ou seja, retração/esterilização do gasto real	Irlanda (1987) Noruega (1983)	Finlândia (2000) Grécia (2005, 2006) Noruega (1979)
Menos austeridade: política fiscal expansionista, ou seja, expansão/reorientação do gasto real	Espanha (1986, 1987) Finlândia (1996, 1998) Grécia (1976) Irlanda (1976, 1988, 1989) Holanda (1996) Noruega (1996) Nova Zelândia (1993, 1994, 2000) Portugal (1986, 1988, 1995) Suécia (2004)	Finlândia (1973) Irlanda (2000) Noruega (1980)

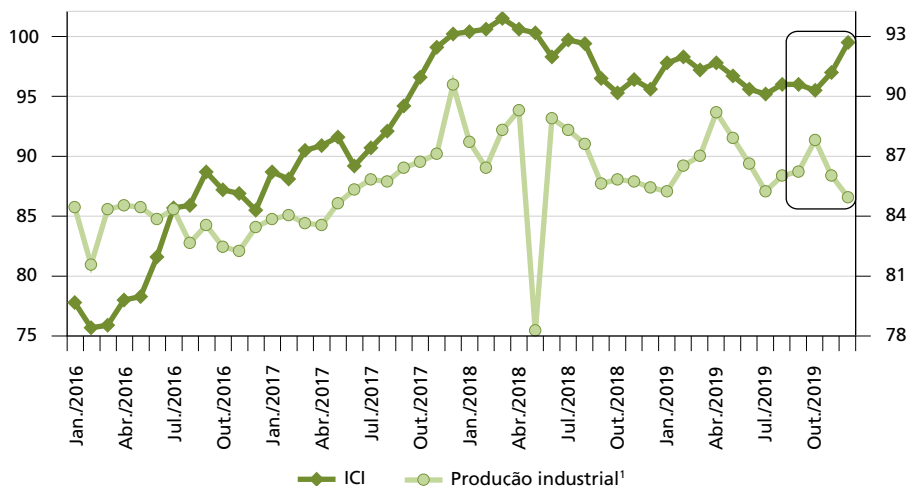
Fonte: Alesina e Ardagna (2010) *apud* Rossi, Dweck e Oliveira (2018, p. 23).
Elaboração do autor.

No caso brasileiro, apesar de o Índice de Confiança Empresarial (ICE) ter crescido desde a deposição de Dilma Rousseff, a aprovação da EC nº 95/2016 referente ao teto de gastos, as reformas trabalhista e previdenciária e a eleição de Bolsonaro à presidência, o fato concreto é que os índices de atividade econômica e da produção industrial permaneceram estagnados ou declinantes desde 2016 – bem antes, portanto, da crise pandêmica (sanitária, econômica e social) deflagrada em 2020 (gráfico 4).

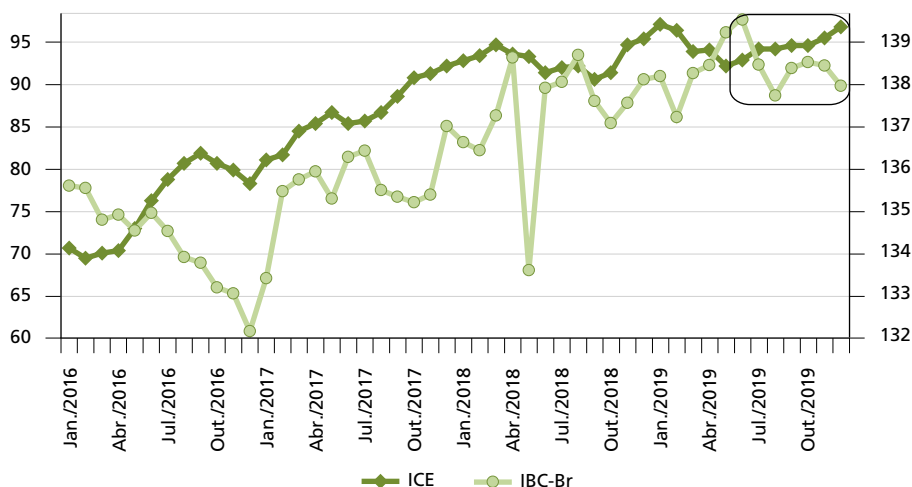
GRÁFICO 4

Brasil: correlação negativa entre ICE e comportamento real da produção industrial e da atividade econômica (2016-2019)

4A – Produção industrial e confiança da indústria de transformação (ICI) (com ajuste sazonal)



4B – Atividade econômica (IBC-Br) e confiança empresarial (ICE) (com ajuste sazonal)



Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV), BCB e Pesquisa Industrial Anual (PIA)/IBGE.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Índice de base fixa (média de 2012 = 100).

Obs.: ICI – Índice de Confiança da Indústria; IBC-Br – Índice de Atividade Econômica do Banco Central-Brasil.

Por isso, nada assegura que a reforma administrativa, da qual as PECs nºs 187/2019, 188/2019 e 32/2020 são parte, todas centradas em redução de direitos e de entregas de bens e serviços à população, em arrocho salarial e em

demissões diretas de servidores (e indiretas de trabalhadores cujas rendas dependem dos gastos daqueles), melhore este quadro. Pelo contrário, deve agravá-lo – ou, na melhor das hipóteses, instaurar a estagnação com retrocesso social como o novo normal brasileiro.

Tais medidas serão completamente contraproducentes. Isso porque, em vez de contribuírem para o almejado ajuste fiscal estrutural do setor público, devem na verdade intensificar a contração da demanda agregada (direta e indiretamente financiada pela massa de rendimentos do trabalho proveniente dos servidores públicos) e, portanto, contribuir para a redução mais que proporcional do consumo doméstico, do faturamento empresarial, do emprego privado e da arrecadação tributária direta e indiretamente dependente e derivada da mesma massa de rendimentos (Blyth, 2017). Ademais, medidas desse porte devem induzir um processo de fuga de talentos do setor público para o setor privado, até mesmo para fora do país, bem como um processo de desestímulo ao trabalho, com consequências deletérias sobre a própria capacidade e qualidade das políticas públicas em atender, adequadamente, a população beneficiária em cada caso concreto.

Assim, a primeira e mais importante medida a ser implementada para enfrentar a atual situação consiste em abandonar as atuais regras fiscais anacrônicas que tanto engessam a capacidade de gasto e de ação do Estado quanto aprisionam as alternativas a medidas efetivamente insuficientes diante do cenário em curso. Em linhas gerais, as normas fiscais vigentes no Brasil estão estruturadas em quatro pilares: i) proibição de que o BCB financie o Tesouro Nacional (art. 164, § 1º, da CF/1988); ii) proibição de que a União realize despesas correntes por meio do aumento da dívida pública (a chamada “regra de ouro”, nos termos do art. 167, inciso III, da CF/1988); iii) proibição de que os entes federados realizem despesas acima dos valores definidos por metas de resultado primário (art. 4º, § 1º, da LRF); e iv) proibição, desde 2016, de que haja aumento real das despesas primárias da União nos vinte anos seguintes (EC nº 95/2016, do teto de gastos).¹⁵

As mesmas quatro regras fiscais tornam pouco flexíveis (sobretudo para cima, ou seja, para anseios e necessidades de mais recursos) os processos de orçamentação, alocação, realocação, destinação inter e intrasetorial, inter e intrafederativa, inter e intratemporal, além das subfunções de monitoramento, avaliação, controle intraestatal, transparência, *accountability* e participação social sobre o gasto público primário. Tais regras, no seu afã por reprimir os gastos públicos reais, salvaguardar o gasto financeiro estéril, vigiar e punir os cidadãos etc., desequilibram o jogo de poder entre atores estratégicos da governança orçamentária, fragilizam o potencial indutor do gasto público real

15. Para uma visão mais detalhada acerca dos prós e contras das normas fiscais brasileiras, ver Assecor (2020).

ao desenvolvimento nacional e tornam o modelo brasileiro de Estado, delas derivado, antieconômico em termos capitalistas.

Indo além, é possível também dizer que as quatro regras fiscais citadas contribuem para processos de desincentivos e criminalização dos gestores (chamados ordenadores de despesas ou executores do gasto público), dos dirigentes (que ocupam cargos políticos de priorização e tomada de decisões sobre recursos públicos) e do próprio gasto público primário. Isto é, elas não levam em consideração o fato de que os gastos correntes finalísticos e mesmo os gastos salariais com custeio da máquina pública, ainda que possam ser racionalizados e aperfeiçoados, são mais complementares que concorrentes ao crescimento da economia. Vale dizer que são gastos que, comprovadamente, impactam positivamente a renda privada, a renda domiciliar e até mesmo a arrecadação tributária.

Em contrapartida, é bem verdade, segundo Moretti, Funcia e Ocké-Reis (2021), que vigora no país, em termos práticos, uma espécie de austeridade fiscal seletiva.

Ainda que a capacidade de resposta do Estado a crises tenha se mostrado ainda mais relevante ante a pandemia, cristalizou-se uma correlação de forças desfavorável aos usuários de serviços públicos em que as principais definições sobre o orçamento são controladas: a) pelos interesses do mercado, que relaciona expectativas sobre a economia à redução de gastos sociais e investimentos públicos; b) por grupos de pressão, sediados em posições institucionais que lhes fornecem acesso privilegiado aos fundos públicos. (...) Neste contexto, o teto, adotado em meio à narrativa da relevância do ajuste fiscal como instrumento de saída da crise de 2014-2016, acaba se tornando um argumento retórico para dar credibilidade à política econômica, uma vez que, no curto prazo, é contornado por artifícios no interior das contas públicas, ao mesmo tempo que se observa a ampliação estrutural de sua rigidez. (...) Esse quadro remete a um jogo complexo em que coexistem contenção das despesas primárias ordinárias no atacado, distribuição de recursos no varejo e flexibilização seletiva da política fiscal para arbitrar gastos a serem ampliados, utilizando-se o orçamento público de forma discricionária como instrumento de acumulação de capital político e econômico.

A questão não se exaure no debate técnico sobre desenho de regras fiscais, já que o arranjo em curso é particularmente nocivo à democracia, à medida que, a um só tempo, procura gerar maior adesão a um projeto político abertamente autoritário, por meio da flexibilização fiscal seletiva de curto prazo e da canalização de recursos sem critérios objetivos, dentro do teto, para setores burocráticos e políticos com acesso privilegiado aos fundos públicos e enrijece, no médio e longo prazos, o arcabouço fiscal, insulando a política fiscal e subordinando-a a critérios de mercado, de forma a inviabilizar propostas alternativas que rearticulem o orçamento às demandas sociais por serviços públicos e redistribuição de renda, riqueza e poder.

Voltando, portanto, às regras fiscais listadas, no que se refere ao art. 164, § 1º, da CF/1988, que veda o financiamento do Tesouro Nacional pelo BCB, é

preciso estabelecer, em seu lugar, critérios e mecanismos por meio dos quais isso possa acontecer. Nesse ponto, ao menos duas situações precisam ser contempladas.

- 1) Em momentos de crise de liquidez sistêmica no mercado bancário e financeiro nacional, permissão para financiamento monetário dos passivos bancários e de entidades financeiras, havendo contrapartidas em termos de manutenção ou geração de empregos formais e tributação das próprias empresas beneficiárias, direta e indiretamente com tais empréstimos.
- 2) Em momentos de crise econômica severa do setor produtivo nacional, permissão para financiamento monetário do capital de giro de tais empresas, com as mesmas contrapartidas indicadas anteriormente.

A “regra de ouro”, por sua vez, já se mostra, há muito tempo, uma norma fiscal completamente inadequada. Baseada em um conceito econômico ultrapassado, que valorizava unicamente os investimentos em capital físico, essa regra prejudica a promoção dos direitos sociais e a criação e manutenção de capacitação humana. O enfrentamento à crise gerada pela pandemia exige, essencialmente, a elevação de despesas correntes (tais como saúde e transferências), o que é incompatível com a “regra de ouro”, que veda a ocorrência de déficit corrente. É importante lembrar que o próprio Tesouro Nacional, além de organismos internacionais e especialistas, já propôs a extinção dessa regra, tamanha a sua inadequação à realidade das finanças públicas.

Trata-se, portanto, de revogar a proibição de que a União realize despesas correntes por meio do aumento da dívida pública (nos termos do art. 167, inciso III, da CF/1988), estabelecendo, em seu lugar, critérios e mecanismos por meio dos quais isso possa acontecer. Para tanto, é preciso reorganizar o entendimento básico sobre o modo pelo qual as finanças públicas se estruturam e operam numa economia monetária da produção. Em particular, é necessário que sejam reconstruídos, em outras bases, os conceitos, as aplicações e as inter-relações relativas à irreal diferenciação entre gastos correntes de custeio (cuja ênfase deve recair sobre o critério de eficiência), gastos correntes finalísticos e gastos propriamente novos de investimentos (cuja ênfase deve recair sobre os critérios de eficácia e efetividade). Em todos os casos, os critérios de controle, monitoramento e avaliação da despesa pública devem ser alterados em função do PPA ou outro instrumento efetivo de planejamento governamental, o qual, buscando garantir centralidade política, direcionalidade, temporalidade, exequibilidade e responsividade ao gasto público (Cardoso Junior, 2020), garanta também a sua suficiência e sustentabilidade com relação ao ordenamento prioritário das políticas públicas em ação ao longo do tempo.

Por fim, no que tange ao teto de gastos (EC nº 95/2016), ele congela as despesas da União em termos reais até 2036. Se essa absurda restrição – sem paralelo no mundo – já vinha prejudicando a prestação de serviços públicos

(especialmente os da saúde), agora mostra-se totalmente incompatível com as atribuições constitucionais e legais do Estado brasileiro diante da crise gerada pela pandemia. E serão inúmeras as despesas duradouras geradas por ela: tratamento das sequelas dos sobreviventes, novas aposentadorias por incapacidade e pensões por morte, transferências de renda para as pessoas e investimentos públicos imprescindíveis para reativar a economia. Assim, a manutenção do teto – reforçado pela aprovação da EC nº 109/2021, que estabelece gatilhos de travamento automático de gastos primários abaixo do teto – produzirá colapso do sistema de saúde, paralisia da máquina pública e continuidade da crise econômica, tornando inevitável a sua derrubada.

Em suma, torna-se imperativo cuidar de deslocar a alienação e a resignação impostas pela teoria ruim e por práticas nefastas de política econômica, substituindo-as por uma orientação geral capaz de levar o Brasil a um processo consistente e decidido de desfinancieirização e desprivatização das finanças públicas, fruto da indignação positiva com a qual se reconstróem as sociedades e seus países.

REFERÊNCIAS

ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-148.

ASSECOR – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA CARREIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Aperfeiçoamento das normas fiscais brasileiras**. Brasília: Fonacate, 2020. (Cadernos da Reforma Administrativa, n. 9).

BELLO, E.; BERCOVICI, G.; LIMA, M. M. O fim das ilusões constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1769-1811, 2019.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BELLUZZO, L. G.; BASTOS, P. P. (Org.). **Austeridade para quem: balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Carta Maior; Friederich Ebert Stiftung, 2015. 352 p.

BELLUZZO, L. G.; RAIMUNDO, L. C.; ABOUCHEDID, S. Gestão da riqueza velha e criação de riqueza nova: a *modern money theory* (MMT) é a solução? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 1, p. 1-14, 2021.

BERCOVICI, G. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005.

BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. **A Constituição dirigente invertida**: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016.

BLANCHARD, O.; SUMMERS, L. **Revolution or evolution?** Rethinking macroeconomic policy after the great recession. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2019.

BLYTH, M. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BRAGA, J. C. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 2, n. 1, p. 25-57, 1993.

_____. A financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Editora Vozes, 1997. p. 195-242.

BRASIL DEBATE *et al.* **Mudar para sair da crise**: alternativas para o Brasil voltar a crescer. São Paulo: Brasil Debate; Rio de Janeiro: Cicef, 2015a. v. 1.

_____. **Subsídios para um projeto de desenvolvimento nacional**. São Paulo: Brasil Debate; Rio de Janeiro: Cicef, 2015b. v. 2.

BRUNO, M.; CAFÉ, R. Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasil. In: BRUNO, M. (Org.). **População, espaço e sustentabilidade**: contribuições para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Ence/IBGE, 2015. p. 35-64.

_____. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, número especial, p. 1025-1062, 2017.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Planejamento e capacidade governativa no Brasil: aporias e utopias para um mundo pós-pandêmico. In: BERCOVICI, G.; SICSU, J.; AGUIAR, R. (Org.). **Utopias para reconstruir o Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; RAIMUNDO, L. C. Ilusões fiscais: equívocos do monetarismo e colapso histórico do liberalismo econômico. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 50-65, 2020.

CARVALHO, D. U.; MIRANDA, B. P.; GAMBI, T. F. Financeirização e fragilidade do setor público brasileiro: um estudo para o período 2008-2014. **Revista de Economia da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, v. 38, n. 67, p. 1-31, 2017.

CBJP – COMISSÃO BRASILEIRA JUSTIÇA E PAZ; IBRADES – INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO. **Brasil: pela ética na gestão do Sistema Financeiro Nacional – a promiscuidade “público-privada” com especial atenção às contas CC-5.** São Paulo: Editora Loyola, 2000.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

_____. (Org.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos.** São Paulo: Xamã, 1998. 334 p.

_____. **Tobin ou not Tobin?** Porque tributar o capital financeiro internacional em apoio aos cidadãos. São Paulo: Editora Unesp; Attac, 1999.

_____. (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequências.** São Paulo: Boitempo, 2005. 256 p.

_____. **Las deudas ilegítimas: cuando los bancos meten mano en las políticas públicas.** Madrid: Clave Intelectual, 2012.

COUTO, L.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 75-82, 2018.

DALTO, F. *et al.* **Teoria monetária moderna (MMT): a chave para uma economia a serviço das pessoas.** Fortaleza: Nova Civilização, 2020.

DELGADO, G. CF 30 anos: finanças públicas sob o enfoque distributivo. *In:* CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **30 anos da Constituição Federal brasileira: notas para um obituário precoce.** Brasília: Afipea-Sindical, 2018. p. 105-118.

DOWBOR, L. **A era do capital improdutivo.** São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

_____. O parasitismo financeiro e seus malefícios. *In:* LACERDA, A. C. (Coord.). **O mito da austeridade.** São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. cap. 2.

DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. (Org.). **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** São Paulo: Fórum 21; FES, 2016. 60 p.

_____. (Org.). **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil.** São Paulo: Brasil Debate, 2018. 66 p.

_____. (Org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico.** São Paulo: Autonomia Literária, 2020. 200 p.

FATTORELLI, M. L. Sistema da dívida pública: entenda como você é roubado. *In:* SOUZA, J.; VALIM, R. (Coord.). **Resgatar o Brasil.** São Paulo: Editora Contracorrente; Boitempo, 2018. cap. 4.

FEVEREIRO, J. L. Dívida pública, problema ou solução. *In*: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. (Org.). **Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo**. São Paulo: Editora Boitempo; Fundação Lauro Campos, 2017.

GIMENE, M. O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 5-24, 2019.

_____. Planejamento e sustentabilidade fiscal. *In*: _____. (Org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor, 2020. p. 81-117.

GONTIJO, C.; OLIVEIRA, F. A. **Subprime: os 100 dias que abalaram o capital financeiro mundial e os efeitos da crise sobre o Brasil**. Belo Horizonte: [s.n.], 2009.

GOOD, D. **The politics of public money**. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

GUERRA, A. *et al.* **Os donos do dinheiro: o rentismo no Brasil**. São Paulo: FPA, 2019.

IBASE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. **Quem controla o sistema financeiro**. Rio de Janeiro: Ibase, 2007.

_____. **Crise financeira e déficit democrático**. Rio de Janeiro: Ibase, 2009.

LAPYDA, I. **Financeirização no Brasil nos anos Lula (2003-2010)**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

_____. Os principais agentes privados da financeirização no Brasil do século XXI. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Financeirização e privatização das finanças públicas no Brasil: arranjo institucional e implicações econômicas e sociais**. Brasília: Fonacate, 2021.

LAVINAS, L.; GENTIL, D. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. São Paulo: **Novos Estudos Cebrap**, v. 37, n. 2, 2018.

LIN, K.-H.; NEELY, M. T. **Disvested: inequality in the age of finance**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

MASSONETO, L. F. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**. 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MORETTI, B.; FUNCIA, F.; OCKÉ-REIS, C. Austeridade fiscal e clientelismo no orçamento público. **Le Monde Diplomatique**, 17 ago. 2021. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/austeridade-fiscal-e-clientelismo-no-orcamento-publico/>>.

MORETTI, B.; SANTOS, E.; BANDEIRA, E. CF 30 anos: o (des)equilíbrio entre a questão fiscal e os direitos sociais em quatro tempos. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **30 anos da Constituição Federal brasileira**: notas para um obituário precoce. Brasília: Afipea-Sindical, 2018. p. 119-126.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

PALHARES, J. E. (Org.). **A internacional do capital financeiro**. São Paulo: FPA, 2014. 119 p.

PAULANI, L. M. **Brasil delivery**. São Paulo: Boitempo, 2008.

PLAT, S. **Capitalismo criminoso**: como as instituições financeiras facilitam o crime. São Paulo: Cultrix, 2017.

RESENDE, A. L. **Juros, moeda e ortodoxia**: teorias monetárias e controvérsias políticas. São Paulo: Editora Portfolio, 2017.

ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (Org.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. 375 p.

SALAMA, P. **Financeirização no Brasil**: um tigre de papel, com dentes atômicos? [s.l.]: [s.n.], 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3uZ4nkk>>.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 909-941, 2012.

TOUSSAINT, E. **A bolsa ou a vida**: a dívida externa do terceiro mundo e as finanças contra os povos. São Paulo: FPA, 2002.

VIANA, N. **O capitalismo na era da acumulação integral**. Aparecida: Editora Santuário, 2009.

VIEIRA FILHO, L. A. M. **Gestão da dívida pública e a política monetária nos EUA e no Brasil**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

VIGUERAS, J. H. **El casino que nos gobierna**: trampas y juegos financieros a lo claro. Madrid: Clave Intelectual, 2012.

WILDAVSKY, A. **The politics of the budgetary process**. Boston: Little, 1964.

WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. **The new politics of the budgetary process**. New York: Pearson; Longman, 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARVALHO, F. C. **Keynes e os pós-keynesianos**: princípios de macroeconomia para uma economia monetária de produção. Rio de Janeiro: Alta Books, 2020.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Atos normativos e linha do tempo da privatização das finanças públicas no Brasil

	Norma	Enrijecimento e criminalização do gasto público real	Flexibilização sem limite superior e blindagem do gasto público financeiro
1964	Lei nº 4.595	Estruturação do Sistema Financeiro Nacional (SFN)	Criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil (BCB)
1964	Lei nº 4.320	Lei de Finanças	-
1976	Lei nº 6.4040	-	Lei das Sociedades Anônimas (S/A): dividendo obrigatório mínimo a acionistas
1976	Lei nº 6.385	-	Criação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM)
1987	Lei nº 1.289	-	Internacionalização do SFN
1988	Constituição Federal de 1988 (CF/1988), art. 192	Regulamentação do SFN	Regulamentação do SFN
1988	Resolução nº 1.524	-	Autorização para instituição de bancos múltiplos
1994	Emenda Constitucional (EC) nº 1	Instituição do Fundo Social de Emergência (FSE); desvinculação de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União vinculados por lei a fundos ou despesas até o fim de 1996, o que leva à redução dos recursos destinados à Previdência Social e a outras políticas sociais	A justificativa para a desvinculação é a necessidade de equilíbrio fiscal (saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica)
1995	Leis nºs 9.249 e 9.250	-	Isonção do Imposto de Renda (IR) aos lucros ou dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real e não integração à base de cálculo do IR de beneficiário, pessoa física ou jurídica, a partir de 1996; possibilidade de dedução no IR de pessoas jurídicas de juros pagos ou creditados individualmente a titular, sócios ou acionistas sobre capital próprio
1996	EC nº 10	FSE: mudança do nome para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e prorrogação até 30 de junho de 1997	Manutenção da justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública
1997	Decreto nº 2.271	Terceirização e privatização de atividades no serviço público	-
1997	EC nº 17	FEF: prorrogação até 31 de dezembro de 1999	Manutenção da justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública
1997	Lei nº 9.491	-	Programa Nacional de Desestatização (PND)
1998	EC nº 19 e Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 248	Fim do Regime Jurídico Único (RJU); aumento de dois para três anos no prazo para aquisição da estabilidade no serviço público; proposta da demissão de servidores estáveis por avaliação de desempenho insuficiente (o servidor estável que receber dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório ou três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório nas últimas cinco avaliações será exonerado)	-

(Continua)

(Continuação)

	Norma	Enrijecimento e criminalização do gasto público real	Flexibilização sem limite superior e blindagem do gasto público financeiro
1999	Lei nº 9.887	-	Redução do rol de alíquotas do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), estabelecendo o limite superior em 27,5%, contra a própria legislação pretérita que crescia progressivamente até a faixa dos 40%
2000	EC nº 27	FEF: renomeado para Desvinculação de Receitas da União (DRU) e prorrogado até o fim de 2003	Manutenção da justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública
2000	LC nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Imposição de limites orçamentários para as despesas com pessoal nos três níveis da Federação e possibilidade de demissão de servidores públicos nas três esferas de governo; inclusão de sanções como a suspensão de transferências voluntárias a outro ente da Federação, exceto as relativas a ações de educação, saúde e assistência social	-
2000	Lei nº 10.101	-	Participação em lucros e resultados
2001	Lei nº 10.303	-	Lei das S/A: dividendo obrigatório mínimo a acionistas e proteção a acionistas minoritários
2002	Lei nº 10.411	-	Blindagem institucional da CVM
2003	EC nº 40	-	Revogação do art. 192 da CF/1988, para flexibilização e financeirização do SFN
2003	EC nº 41	Instituição do fim da paridade e integralidade salarial dos servidores públicos, bem como o pagamento de contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas do serviço público que recebem acima do teto do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	-
2004	Lei nº 11.079	-	Regulamentação das parcerias público-privadas (PPPs)
2005	Lei nº 11.101	-	Lei de Falências: favorecimentos dos credores em detrimento do fisco e dos trabalhadores
2006	Lei nº 11.312	-	Isonomia de impostos ao capital estrangeiro
2007	Lei nº 11.491	-	Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)
2007	Lei nº 11.638	-	Lei das S/A: favorecimento dos acionistas
2007	EC nº 56	DRU: prorrogação até 31 de dezembro de 2011	Manutenção da justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública
2008	Lei nº 11.803	-	Autorização da criação de carteira de títulos entre o BCB e o Tesouro Nacional, para fins de condução da política monetária; permissão de transferências de lucros e prejuízos entre o BCB e o Tesouro Nacional

(Continua)

(Continuação)

	Norma	Enrijecimento e criminalização do gasto público real	Flexibilização sem limite superior e blindagem do gasto público financeiro
2011	EC nº 68	DRU: prorrogação até 31 de dezembro de 2015	Manutenção da justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública
2012	Lei nº 12.618	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp): implantação do fundo de capitalização com contribuição definida e benefício incerto para servidores públicos que recebem acima do teto do INSS a partir de 2013 e quebra da solidariedade entre trabalhadores ativos e inativos no serviço público	-
2014	LC nº 148	-	Renegociação das dívidas dos Estados com a União; alteração da LRF; flexibilização de critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida entre União, estados, Distrito Federal e municípios
2015	Lei nº 13.135	Cálculo para recebimento da pensão: o instituidor da pensão terá que ter no mínimo dezoito contribuições mensais e pelo menos dois anos após o início do casamento ou da união estável para ter direito à pensão; apenas após os 44 anos de idade é que a pensão passa a ser vitalícia	-
2016	LC nº 156	LRF: substituição do conceito de "despesas com funcionalismo público" por "despesas de pessoal", o que possibilita a somatória de despesas dos servidores com pessoal não estável, o peso da rubrica total de pessoal no cômputo da receita corrente líquida (RCL) e seus limites (50% União e 60% estados e municípios)	Plano de Recuperação Fiscal (PRF): altera leis e renegocia os saldos devedores da Lei nº 9.946/1997, referentes às dívidas dos entes subnacionais para com a União
2016	EC nº 93	DRU: prorrogação da até 31 de dezembro de 2023 e aumento de 20% para 30%	Manutenção da justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública
2016	EC nº 95	Teto de gastos: instituição do Novo Regime Fiscal (NRF), que limita os gastos públicos por vinte anos	A EC não limita os gastos financeiros, impõe teto somente para as despesas primárias
2017	Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 116	Autorização da demissão de servidores estáveis por insuficiência de desempenho (o servidor estável que receber quatro conceitos sucessivos negativos ou cinco conceitos interpolados nas últimas dez avaliações será exonerado)	-
2017	LC nº 159	-	Instituição do novo Regime de Recuperação Fiscal (RRF) aos estados e ao Distrito Federal; alteração da LRF; suspensão do pagamento da dívida dos estados com a União pelo prazo de até 36 meses, admitida uma prorrogação por igual período

(Continua)

(Continuação)

	Norma	Enrijecimento e criminalização do gasto público real	Flexibilização sem limite superior e blindagem do gasto público financeiro
2017	Lei nº 13.506	-	Na disposição acerca do processo administrativo sancionador na esfera de atuação do BCB e da CVM, alteram-se as leis como as de mercado de capitais e de crimes financeiros; alteração da redação de ilícitos como o crime de manipulação de mercado, de <i>inside trading</i> , evasão de divisas e crime de empréstimo vedado
2018	Decreto nº 9507	Autorização da terceirização irrestrita das áreas finalísticas dos serviços públicos, com aval do Supremo Tribunal Federal (STF)	-
2019	Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186	PEC Emergencial (Plano Mais Brasil): caso critérios relacionados às despesas sejam descumpridos, como a regra de ouro, são propostos mecanismos de estabilização e ajuste fiscal (como vedação de aumento a membros do poder e servidores, de criação de cargo ou alteração de estrutura de carreira que impliquem aumento de despesa, de admissão, contratação e realização de concursos que não sejam para reposições, de criação ou aumento de benefícios e de criação ou reajuste acima da inflação de despesa obrigatória, além de redução da jornada do serviço público com redução de vencimentos)	Caso a PEC seja aprovada, o excesso de arrecadação ou superávit financeiro é reservado para o pagamento das dívidas públicas
2019	PEC nº 187	PEC dos Fundos Públicos (Plano Mais Brasil): extinção dos fundos públicos criados por lei que não forem ratificados nos dois anos subsequentes à promulgação da PEC	Possibilidade de o volume desvinculado ser utilizado na amortização da dívida pública da União
2019	PEC nº 188	PEC do Pacto Federativo (Plano Mais Brasil): redução dos recursos destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico passa de pelo menos 40% para 14%; extinção de municípios de até 5 mil habitantes que não comprovarem arrecadar pelo menos 10% de suas receitas; vedação a novas concessões de garantias pela União a partir de 2026 a estados e municípios com problemas financeiros	Inclusão de parágrafo único ao artigo 6º da CF/1988, que prevê que, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional será contemplado
2020	EC nº 106	-	EC do orçamento de guerra: instituição do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional que autoriza o BCB a comprar e vender títulos de emissão do Tesouro, nos mercados secundários local e internacional, e direitos creditórios e títulos privados de crédito em mercados secundários, no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos; dispensa do cumprimento da regra de ouro durante o enfrentamento da calamidade

(Continua)

(Continuação)

	Norma	Enrijecimento e criminalização do gasto público real	Flexibilização sem limite superior e blindagem do gasto público financeiro
2020	PLP nº 101	Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal – PEF): PLP substituído ajustado do Plano Mansueto (PLP nº 149/2019) que estabelece prazo até 2030 para enquadramento no limite de despesa total com pessoal estabelecido na LRF; entre as exigências para o RRF, estão medidas como a revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no RJU dos servidores públicos da União e a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)	Alteração de leis como as LCs nºs 56/2016 e 101/2000 (LRF); autorização à União de parcelamento de dívidas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios com prazo de até 120 meses (dez anos) e incorporação de saldos devedores por contratos de refinanciamento; permissão para renegociação de dívidas junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito sem nova verificação de limites e condições pela STN; apresentação pelo RRF do equilíbrio fiscal dos estados como objetivo, e norteamto, entre outros, pelo princípio da sustentabilidade econômico-financeira
2020	LC nº 173	Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19): suspensão dos concursos públicos e dos prazos de validade dos concursos públicos já homologados; congelamento de salários de algumas categorias de servidores até dezembro de 2021	Alteração da LRF; suspensão dos pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1ª de março e 31 de dezembro de 2020
2020	Medida Provisória (MP) nº 930	-	Autorização aos bancos com investimentos no exterior para diminuir a proteção cambial usada para compensar prejuízos com a flutuação do dólar; imposição, a partir de 2021, da tributação sobre a variação cambial do investimento protegido pela cobertura (<i>hedge</i>), tornando desnecessário fazer uma proteção com valor excedente (igualmente tributável)
2020	PEC nº 32	PEC da reforma administrativa: alteração de 27 trechos da CF e introdução de 87 novos, sendo 4 artigos inteiros (as principais medidas tratam da contratação, da remuneração e do desligamento de pessoal, válidas para quem ingressar no setor público após a aprovação das mudanças)	-
2021	PLP nº 19/2019	Autonomia do BCB: conferência de mandato de quatro anos para o presidente e diretores da autarquia federal (o texto estabelece que o BCB passe a se classificar como autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica)	Com essa “autonomia”, haverá a vinculação do preço dos produtos, da inflação e da taxa de juros a interesses diretos do sistema financeiro, em que o BCB continuará não tendo autonomia (a maioria do plenário rejeitou destaque da oposição que visa agregar o compromisso de fomentar o pleno emprego entre as atribuições do BCB)

Elaboração do autor.

ALTERNATIVAS DE APERFEIÇOAMENTO DAS REGRAS FISCAIS BRASILEIRAS

Márcio Gimene¹
André de Melo Modenesi²

1 INTRODUÇÃO

Diversas iniciativas têm sido adotadas no Brasil, especialmente a partir da década de 1980, com o objetivo de controlar os gastos públicos. Antes de ser promulgada a Constituição da República de 1988 (CF/1988), um conjunto de medidas legais e administrativas modificou significativamente o funcionamento das atividades de planejamento e de orçamento.

Despesas com encargos da dívida mobiliária federal, assim como de vários subsídios concedidos pelo governo, foram incorporadas à Lei Orçamentária da União em 1986. Em janeiro daquele ano, foi extinta a conta movimento do Banco do Brasil. Dois meses depois, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que assumiu atribuições até então a cargo do Banco Central e do Banco do Brasil. Em 1987, o orçamento das operações de crédito passou a constar, como anexo, do Orçamento-Geral da União (OGU), e foi proibida a emissão líquida de títulos da dívida mobiliária sem autorização legislativa. Na sequência, quatro regras fiscais, a seguir relacionadas, foram introduzidas no arcabouço institucional brasileiro.

- Proibição de que o Banco Central financie o Tesouro Nacional (art. 164, § 1º da CF/1988).
- Proibição de que a União realize despesas correntes por meio do aumento da dívida pública (a chamada regra de ouro, nos termos do art. 167, inciso III da CF/1988).
- Proibição de que os entes federados programem e realizem despesas acima dos valores definidos por metas de resultado primário (art. 4º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal).

1. Economista; analista de planejamento e orçamento na Secretaria de Orçamento Federal; doutor em geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); e pesquisador no Instituto de Economia da UFRJ.

2. Doutor em economia pela UFRJ; professor associado ao Instituto de Economia da UFRJ; e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

- Proibição, a partir de 2016, de que haja aumento real das despesas primárias da União nos vinte anos seguintes (Emenda Constitucional – EC nº 95/2016 – Teto de Gastos).

Conforme mencionado em outros capítulos deste livro, os constituintes de 1987/1988 também instituíram o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Coube a esses instrumentos a árdua tarefa de integrar as lógicas de planejamento e orçamento³ em um contexto em que a margem de manobra do Poder Executivo para gerir o orçamento público tornou-se cada vez mais estreita.

Por um lado, obrigações instituídas pela CF/1988 (e em normas infra-constitucionais) estabeleceram um conjunto crescente de despesas obrigatórias. Por outro, regras fiscais cada vez mais restritivas atuaram em sentido contrário, limitando os gastos que seriam necessários para o pleno cumprimento dos direitos e deveres determinados pelas normas constitucionais e infraconstitucionais.

O conceito de planejamento – que compreende amplo conjunto de instrumentos de políticas públicas, com vistas à promoção do desenvolvimento social e econômico –, largamente praticado no Brasil e mundo afora, entre as décadas de 1930 e 1970, foi alvo de grave reducionismo. A partir da década de 1980, o planejamento passou a ser tratado no Brasil basicamente como um instrumento de controle de gastos públicos.⁴

Apesar dos avanços quanto à transparência e ao combate à corrupção e, também, do aprimoramento político-institucional verificados, o péssimo desempenho dos indicadores sociais e econômicos, após a década de 1980, tem suscitado amplo debate quanto à necessidade de revisão do arcabouço fiscal vigente no país.⁵ De um lado, os defensores das atuais regras fiscais argumentam que elas permitem disciplinar o gasto público e gerar um estado de confiança junto aos investidores nacionais e internacionais, o que contribuiria para o crescimento da economia liderado pela iniciativa privada. Sob esse prisma, as modificações nas regras vigentes devem conter o crescimento das despesas obrigatórias ou mesmo

3. Ver Gimene (2017) para maior aprofundamento sobre a evolução das iniciativas de integração entre as atividades de planejamento e orçamento no Brasil.

4. No sentido macroeconômico do termo; ou seja, um dos componentes da demanda agregada, realizado pelo setor público. Essa observação é importante pois, no vernáculo, gasto pode ser usado como sinônimo de desperdício. Todavia, o gasto público de forma alguma tem essa conotação. Pelo contrário, o pagamento dos serviços públicos – que geram bem-estar à população – é um gasto. Isso também vale para o investimento realizado pelo setor público, por exemplo, na construção de escolas, infraestrutura etc.

5. O crescimento médio do produto interno bruto (PIB) *per capita* no Brasil foi de cerca de 4,0%, entre 1931 e 1980. Já nos últimos quarenta anos, esse indicador se reduziu brutalmente para apenas 0,5%. Não se propõe aqui investigar as múltiplas causas dessa acentuada queda, tampouco pretendemos analisar os aspectos qualitativos necessários a uma avaliação mais robusta do desempenho socioeconômico do país. Assim, limitaremos-nos a assumir a hipótese de que as regras fiscais introduzidas após a década de 1980 exerceram influência (não desprezível) na péssima *performance* brasileira. Esta é uma frutífera hipótese de pesquisas futuras.

reduzi-las. De outro lado, há os que argumentam que o enrijecimento da capacidade de ação governamental decorre da sobreposição de restrições fiscais autoimpostas, com consequências indesejáveis para o crescimento econômico, a implementação das políticas públicas, a geração de empregos e a própria arrecadação tributária. Os aperfeiçoamentos necessários seriam no sentido de revogar, ou ao menos flexibilizar, as restrições fiscais vigentes – seja para ampliar as capacidades do governo de prestar serviços públicos de melhor qualidade; seja para atenuar as flutuações macroeconômicas.

Cabe notar que ambas as visões partem do pressuposto de que a gestão pública deve ser norteadada pela responsabilidade fiscal. Até mesmo porque nenhum ser humano que tenha mínimo controle sobre suas faculdades mentais deseja, conscientemente, agir de forma irresponsável.⁶

No debate especializado não há quem defenda a adoção proposital de práticas fiscalmente irresponsáveis. O que existe são divergências teóricas e conceituais acerca das instituições e políticas mais adequadas para administrar as receitas e as despesas públicas de acordo com a evolução dos ciclos econômicos e as circunstâncias específicas enfrentadas por cada nação. No intuito de contribuir com esse debate, neste trabalho definiremos responsabilidade fiscal como práticas de gestão orçamentária que visem promover o pleno emprego das forças produtivas com controle da inflação e atenção às restrições externas.⁷

Assim esperamos abarcar os principais aspectos envolvidos nesse debate que se faz necessário em um país como o Brasil, que não emite moeda de ampla circulação internacional e que precisa encontrar soluções não inflacionárias para garantir condições dignas de vida para o conjunto da sua população.

É nesse contexto que este capítulo se propõe a analisar três alternativas de aperfeiçoamento das regras fiscais brasileiras, explicitando as referências de teoria macroeconômica que orientam cada alternativa. Após esta introdução, a segunda seção analisa as implicações da alternativa que será aqui denominada ampliação das restrições fiscais autoimpostas. Na terceira seção, será analisada a alternativa flexibilização pró-investimentos. Em seguida, será discutida uma terceira alternativa, que chamaremos de planejamento funcional. Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

6. Não pretendemos explorar a retórica subjacente a essa questão. Entretanto, cabe notar que o conceito de convenção do desenvolvimento proposto por Erber (2011; 2012) é crucial, bem como a sua aplicação feita por Modenesi e Modenesi (2012; 2017), que analisam o caso brasileiro, entre outros.

7. Como será discutido adiante neste trabalho, o foco no pleno emprego é o que garante a consistência macroeconômica da definição de responsabilidade fiscal aqui proposta. A ideia central é enfatizar que: a partir do momento em que for erradicado o desemprego involuntário em seu território, o governo monetariamente soberano precisa conter o crescimento dos gastos públicos para não gerar inflação de demanda; e mesmo enquanto houver desemprego involuntário em seu território, o governo monetariamente soberano precisa planejar as suas ações de forma a evitar que as suas ações (e omissões) provoquem pressões indesejadas sobre os preços (inflação de custos) e o balanço de pagamentos.

2 AMPLIAÇÃO DAS RESTRIÇÕES FISCAIS AUTOIMPOSTAS

A alternativa de ampliação das restrições fiscais autoimpostas se fundamenta na lei de Say e na teoria quantitativa da moeda (TQM). A lei de Say é postulada como toda oferta cria a sua própria procura (Say, 1983). Quando um produto e/ou serviço é criado, nesse mesmo instante se forma um mercado para novos produtos/serviços. A lei de Say decorre de um entendimento absolutamente equivocado quanto ao papel da moeda em uma economia capitalista.⁸ Na visão do autor, a moeda desempenharia, única e exclusivamente, a função de meio de troca: seria um mero facilitador das transações econômicas.⁹

De fato, todo processo de produção de bens ou serviços gera, necessariamente, rendimentos pagos aos detentores dos fatores de produção na forma de moeda (trabalhadores recebem salário e capitalistas auferem lucros, juros, aluguéis etc.), cuja soma equivale à renda nacional (bruta) ou ao PIB. Trata-se de uma identidade macroeconômica fundamental: do ponto de vista estritamente contábil, a toda venda corresponde uma compra de igual valor.

É justamente a concepção reducionista da moeda que leva Say a cometer seu equívoco capital. Ele parte de uma identidade contábil para criar uma teoria de determinação da produção: o PIB é determinado pela demanda agregada (Miglioli, 1982). De acordo com essa teoria, o total das rendas se converteria, necessária e instantaneamente, em demanda por novos bens/serviços, por que

um produto acabado oferece, *a partir desse instante*, um mercado para outros produtos equivalente a todo o montante de seu valor. Com efeito, quando o último produtor acabou um produto, seu maior desejo é vendê-lo para que o valor desse produto não fique ocioso em suas mãos. Por outro lado, ele tem igual pressa em desfazer-se do dinheiro que sua venda lhe propicia, para que o valor do dinheiro tampouco fique ocioso. Ora, não é possível desfazer-se de seu dinheiro, senão procurando comprar um produto qualquer. Vê-se portanto, que só o fato da criação de um produto abre, a partir desse mesmo instante, um mercado para outros produtos (Say, 1983, p. 139, grifo do autor).

Importa notar que a lei de Say tem uma implicação fundamental: a inexistência de insuficiência de demanda. Ou seja, a demanda agregada seria, necessariamente,

8. Em uma economia monetária, a moeda desempenha papel próprio e afeta o desempenho macroeconômico; vale dizer ela não é neutra (Keynes, 1964). Mais detalhes em Carvalho (2015) e Davidson (2002).

9. Say e Ricardo, dois expoentes do pensamento clássico, consideram que a moeda é perecível: "Na formulação da 'lei de Say' (...) seja para o próprio Say, seja para Ricardo, o dinheiro é visto não apenas como meio de troca, mas também como sendo gasto imediatamente. Isto se explica para Say pelo fato de o dinheiro ser perecível (desvalorizar-se) e, portanto, o produtor não desejar conservá-lo em suas mãos" (Miglioli, 1982, p. 22, grifo nosso). Segundo Ricardo (1983, p. 198, grifo nosso): "Ninguém produz a não ser para consumir ou vender, e jamais se efetua uma venda a não ser com a intenção de comprar qualquer outra mercadoria que possa ser imediatamente utilizada ou possa contribuir para a produção futura. Produzindo, portanto, um indivíduo torna-se consumidor de seus próprios produtos ou comprador e consumidor dos produtos de outros... Os produtos são sempre comprados com outros produtos ou com serviços. O dinheiro é apenas o meio pelo qual se efetua a troca".

equivalente ao PIB. Nesse caso, a economia operaria sempre no pleno emprego e não haveria recessões.

O desenvolvimento da TQM representa os primórdios da teoria monetária, cujas origens remontam ao século XVI. Posteriormente, ela se tornou verdadeira pedra fundamental – um verdadeiro dogma – da teoria monetária liberal ortodoxa, tendo sido desenvolvida por Hume (1777), Fisher (1911), Hayek (1948), Friedman (1956), entre outros. Ela pode ser facilmente compreendida pela equação (1).

$$M^s V = PY \quad (1)$$

Sendo M^s a oferta de moeda (ou o estoque monetário); V , a velocidade-renda de circulação da moeda (isto é, sua rapidez de giro ou a sua taxa de utilização, definida como o número de vezes que o estoque monetário deve circular no fluxo de financiamento do produto nominal); Y , o PIB real; e P , o nível geral de preços. Nota-se que a equação (1) representa, sob outro prisma, a mesma identidade contábil referida anteriormente na explicação da lei de Say.

Da combinação entre a lei de Say e a TQM, complementadas por outras abordagens delas derivadas,¹⁰ decorre a recomendação de que os governos foquem seus esforços em promover um estado de confiança quanto à sua capacidade de garantir a solvência de suas dívidas públicas e um ambiente favorável aos negócios, o que contribuiria para o crescimento econômico conduzido pelas decisões de investimento dos agentes privados.

É essa a lógica que orientou, por exemplo, as propostas de emenda à Constituição (PECs) nº 186 (conhecida como emergencial), nº 187 (fundos públicos) e nº 188 (pacto federativo), apresentadas em novembro de 2019. Conforme esclarecido nas suas respectivas justificativas, essas PECs se propunham a: i) conter o crescimento das despesas obrigatórias para todos os níveis de governo, com destaque para as despesas de pessoal, que passariam a ter regras mais rígidas do que as estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal; ii) extinguir fundos públicos atualmente vigentes, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, para que, em até dois anos, os respectivos Poderes Legislativos de cada ente federado ratifiquem ou não a sua existência; e iii) promover desindexação, desobrigação e desvinculação dos orçamentos públicos, condicionando direitos sociais de educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados, inscritos no art. 6º da CF/1988, a um direito intergeracional ao equilíbrio fiscal.

10. Ver, por exemplo, Alesina, Favero e Giavazzi (2019) para uma discussão sobre austeridade expansionista.

Diante dos desafios sanitários, econômicos e sociais decorrentes da pandemia da covid-19, a tramitação dessas PECs não avançou nos meses seguintes. Atendendo solicitação do Poder Executivo, o Congresso Nacional reconheceu, por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020, o estado de calamidade pública até 31 de dezembro do mesmo ano. Conforme previsto no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nessa circunstância excepcional fica dispensado o alcance da meta de resultado primário. Da mesma forma, por meio da EC nº 106/2020, o Congresso Nacional estabeleceu um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações que permitiu o descumprimento da regra de ouro e a ampliação dos gastos considerados necessários ao combate à pandemia enquanto durasse o estado de calamidade. Tais providências foram cruciais para que a crise sanitária não evoluísse para uma situação generalizada de colapso econômico e social. No entanto, foram insuficientes para permitir a continuidade das ações da União e dos demais entes federados a partir de janeiro de 2021, quando o estado de calamidade deixou formalmente de ser reconhecido no Brasil.

Cabe lembrar que, mesmo antes da pandemia de covid-19, o Brasil já tinha cerca de metade da sua força de trabalho desempregada, desalentada ou trabalhando menos do que gostaria; condições precárias de infraestrutura social e econômica; enormes desigualdades de renda e de acesso a serviços básicos etc. Não seriam esses motivos suficientes para que o Congresso Nacional autorizasse a União a realizar as despesas e transferências necessárias aos entes subnacionais para viabilizar a reversão desse quadro que já poderia ser entendido como de calamidade pública mesmo antes da pandemia?

Dito de outra forma: se o Estado brasileiro estava de fato “quebrado” antes da pandemia, quem criou os reais que foram utilizados para mitigar os problemas sanitários, sociais e econômicos ampliados com a pandemia? A resposta é simples: o principal fator que impedia (e segue impedindo) a União de ampliar a oferta de políticas públicas por ela diretamente executadas, ou em articulação com os entes subnacionais, é justamente a sobreposição de restrições fiscais autoimpostas pela legislação brasileira, as quais não possuem paralelo em nenhum outro país do mundo.

Isso não significa, evidentemente, que todo e qualquer gasto público seja sempre desejável, ou que se deva realizar gastos públicos indiscriminadamente, sem observar seus potenciais impactos inflacionários e sobre as contas externas, especialmente em países periféricos no sistema mundial de poder, como é o caso brasileiro. Voltaremos a esse ponto adiante. Por enquanto, cabe alertar que a dinâmica de funcionamento dos gastos públicos em governos monetariamente soberanos, como é o caso do governo brasileiro, é muito diferente da dinâmica de funcionamento dos gastos realizados pelas famílias e empresas privadas.

Conforme demonstrado por Lerner (1943; 1947), Minsky (2013), Wray (2003; 2015), Mitchell, Wray e Watts (2019) e Kelton (2020), governos monetariamente soberanos não dependem de arrecadação prévia para gastar na moeda que eles mesmos emitem. Isso era mais claro até cerca de duzentos anos atrás, quando os reis literalmente ordenavam a cunhagem de moedas para gastá-las e, em seguida, recolhê-las de volta por meio da cobrança de tributos.

Com a criação dos bancos centrais, essa sequência de eventos não é mais tão evidente. No entanto, embora o sistema monetário atual seja mais sofisticado, e em grande medida dispense o uso de objetos físicos como as moedas metálicas, os conceitos básicos não são muito diferentes daqueles verificados nos últimos quatro milênios: para que o soberano possa recolher na forma de tributos as moedas que ele mesmo emite, é preciso primeiro colocar essas moedas em circulação adquirindo bens ou serviços da população local. Do ponto de vista lógico, não é possível ocorrer o contrário, pois nesse caso os agentes privados não teriam como obter a moeda para devolvê-la na forma de tributos ao governo que a criou. Como costumava dizer Minsky (2013), embora qualquer pessoa possa criar moeda, o problema reside em ela ser aceita por outras pessoas. O diferencial da moeda estatal, que faz com que tenha ampla aceitação, é justamente o fato de ser exigida para o pagamento de tributos cobrados pelo governo.

A função primordial dos tributos não é, portanto, financiar os gastos públicos, e sim criar demanda para a moeda estatal. Dado que o não pagamento de tributos pode resultar em sanções diversas, tais como cobrança de multas, confisco de bens ou mesmo prisão do devedor, a demanda pela moeda estatal faz com que ela seja amplamente aceita dentro dos domínios daquele Estado. Além disso, os tributos também são importantes para: i) controlar a inflação, evitando que os preços aumentem em resposta a um aumento de demanda maior do que a capacidade de oferta da economia real; ii) reduzir desigualdades extremas de patrimônio e renda, tributando mais quem tem mais; e iii) estimular determinadas atividades econômicas em detrimento de outras, tributando mais, por exemplo, os bens e serviços nocivos à saúde ou ao meio ambiente, quando consumidos em excesso.

Para que se entenda como funcionam os gastos públicos de governos monetariamente soberanos, é preciso atentar para um princípio básico de contabilidade: todo ativo financeiro corresponde a um passivo financeiro. Em uma economia fechada, isso significa que o superávit obtido pelo setor público corresponde necessariamente a um déficit no setor privado, e vice-versa. Quando o setor externo é incluído na análise, o raciocínio é o mesmo. Considerando como “resto do mundo” os governos, empresas e famílias das nações com as quais determinado país estabelece relação financeira, temos a equação (2):

$$\text{balanço privado doméstico} + \text{balanço público doméstico} + \text{balanço externo} = 0 \quad (2)$$

Ou seja, ao menos um desses setores deverá apresentar despesas maiores do que receitas para que algum outro setor apresente receitas maiores do que despesas. Como não é possível que esses três setores apresentem receitas maiores do que despesas em um mesmo período, para que haja aumento da riqueza financeira privada (isto é, das famílias e empresas), é preciso também um déficit equivalente no setor público (supondo que o balanço externo esteja equilibrado, para simplificar).

Isso significa então que os governos monetariamente soberanos podem gastar sem limites na moeda que eles mesmos emitem? Do ponto de vista estritamente financeiro, a resposta é sim, desde que os governos em questão encontrem ofertantes de bens e serviços dispostos a aceitar a moeda estatal. Contudo, do ponto de vista da economia real, precisam ser considerados ao menos dois aspectos cruciais: o risco de aceleração da inflação e as restrições externas. Além disso, existem restrições autoimpostas por legislações como as vigentes no Brasil, apresentadas anteriormente.

De forma sucinta, podemos dizer que se uma obrigação financeira é devida em reais; por exemplo, o governo federal brasileiro sempre tem os meios financeiros para pagá-la. É preciso uma autorização do Congresso para que o Tesouro Nacional e o Banco Central façam os depósitos, mas só depende da União disponibilizar os reais necessários para que tais pagamentos sejam efetivados.

Agora, se um país não tem os recursos reais de que necessita, como petróleo ou uma vacina que precisa ser importada, pode não ser capaz de usar sua própria moeda para pagar por essas necessidades, pois tais recursos talvez não estejam disponíveis para venda na moeda daquele país. Nesses casos, o governo precisa de moedas estrangeiras, geralmente obtidas por meio da exportação de bens e serviços. Assim como uma nação desprovida de petróleo não é capaz de fazer o óleo brotar do chão simplesmente criando moeda, existem diversas outras restrições do mundo real que precisam ser consideradas antes de se decidir por determinado gasto público.

A seguir, discutiremos em maior profundidade os cuidados que se fazem necessários para que os gastos públicos não pressionem de forma indesejada a inflação e as contas externas. Por enquanto, diante do que foi até aqui exposto, podemos afirmar que a ampliação das restrições fiscais autoimpostas, sem mecanismos que permitam ao planejamento governamental se adequar aos ciclos econômicos, não parece ser uma boa alternativa para o aperfeiçoamento das regras fiscais brasileiras.

No entanto, foi justamente essa a alternativa reafirmada em março de 2021 no Brasil, com a promulgação da EC nº 109 (antiga PEC nº 186/2019). Ainda que parte dos seus dispositivos tenha sido suprimida durante a tramitação, o texto aprovado instituiu novos impedimentos para o aumento de gasto público dos três entes federados: no caso da União, as vedações adicionais serão acionadas quando, na aprovação da lei orçamentária, for constatado que as despesas sujeitas aos limites estabelecidos pela EC nº 95/2016 apresentam

proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total superior a 95%; no caso dos entes subnacionais, as novas restrições serão acionadas quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes verificada nos doze meses anteriores for superior a 95%.¹¹

A EC nº 109/2021 também acrescentou ao art. 163 da CF/1988 a determinação de que uma lei complementar deve dispor sobre sustentabilidade da dívida, especificando: i) indicadores de sua apuração; ii) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; iii) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; iv) medidas de ajuste, suspensões e vedações; e v) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida. Como se não bastassem todas as restrições às despesas primárias da União já existentes no Brasil,¹² anuncia-se a possibilidade de criação de novas vedações referenciadas na controversa ideia de sustentabilidade da dívida pública.¹³

Em suma, enquanto as cada vez mais rígidas e sobrepostas restrições fiscais autôimpostas permanecerem em vigor, não deverá ser motivo de surpresa a economia brasileira seguir apresentando baixo crescimento, com altas taxas de desemprego e elevados índices de pobreza e desigualdade social.

3 FLEXIBILIZAÇÃO PRÓ-INVESTIMENTOS

Nesta seção vamos discutir as implicações da alternativa de flexibilização das regras fiscais com o intuito de viabilizar a ampliação dos investimentos públicos. A principal referência teórica dessa abordagem é o que chamaremos aqui de introdução ao pensamento keynesiano. Como observado por Keynes (1964), o entesouramento de moeda não é um ato irracional. Quando reconhecemos que a demanda especulativa por moeda e ativos financeiros é um dado da realidade, não faz sentido supor que na equação de troca $M^S V = PY$ a velocidade-renda de circulação da moeda (V) seja estável, calculável ou previsível. Afinal, a percepção de incerteza leva os agentes econômicos a desejarem se proteger. Para isso, eles retêm moeda, porque é o ativo mais líquido da economia e a qualquer momento pode ser trocada por qualquer bem ou serviço ou ativo real ou financeiro, sem que, em função da celeridade da operação, os preços da transação se modifiquem. Essa preferência pela liquidez em situações de incerteza motiva o entesouramento ou a retenção de moeda, o que pode inibir tanto o consumo quanto o investimento.

11. Os entes subnacionais que ultrapassarem o patamar de 95% na relação entre despesas correntes e receitas correntes ficarão impedidos de receber garantias e obter crédito junto a outro ente federado, inclusive para refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

12. Brochado *et al.* (2019), por exemplo, propõem o estabelecimento de um limite de dívida pública como âncora fiscal perene. Derivadas dessa âncora fiscal, as regras operacionais de resultado primário e de despesas teriam como função comunicar a trajetória fiscal ao público, indicando o caminho a ser seguido e o prazo para trazer a dívida pública ao patamar desejado.

13. Afirmamos ser controversa a ideia de sustentabilidade da dívida a partir da constatação de que não existem evidências empíricas e teóricas que permitam identificar um indicador, e muito menos um número mágico para o índice desse indicador, que possa ser utilizado sem maiores conflitos para aferir o que seria uma trajetória sustentável para a dívida pública.

Conclui-se que, na equação de trocas $M^sV = PY$, sempre que a oferta de moeda (M^s) cresce, não necessariamente haverá crescimento dos preços (P), isto é, da inflação, e menos ainda na mesma proporção, porque a produção (Y) cresce. Assim, não é possível dizer que a inflação é necessariamente causada por excesso de moeda. Da mesma forma, não faz sentido supor que ações governamentais que visem dinamizar economias que estejam operando abaixo do pleno emprego das suas forças produtivas provoquem necessariamente aumento da inflação. Afinal, as decisões de investimento dos agentes privados dependem de que as suas expectativas de rendimentos futuros sejam maiores do que os rendimentos proporcionados pelas taxas de juros vigentes. Quando a incerteza é grande, a eficiência marginal do capital cai, a taxa de juros tende a subir (caso não haja ação governamental em sentido contrário) e, com isso, o investimento é inibido, e o emprego e a renda da economia deixam de crescer ou mesmo caem. Se reconhecemos que o investimento depende fundamentalmente de dois fatores (eficiência marginal do capital > taxa de juros), ambos relacionados à incerteza, não resta dúvidas de que estamos tratando de uma decisão volátil, o que significa que a produção, a renda e o emprego também são, de certa forma, instáveis.

Isso fica especialmente claro em situações de recessão econômica, quando os agentes privados reduzem significativamente seu ímpeto de investimento e consumo. Quanto menos as pessoas investem e consomem, mais escassas se tornam as oportunidades de vender mercadorias lucrativamente, tornando o investimento privado menos atraente e reforçando a tendência contracionista. Um cenário de rendas em queda e instabilidade social e política acentua a imprevisibilidade do ambiente econômico, tornando cada vez mais valiosa a liquidez da moeda e de ativos imateriais. Como em tal cenário faz-se necessário remobilizar a capacidade ociosa formada durante a recessão, a realização de novos investimentos privados acaba sendo adiada.

Essa é uma das principais razões pelas quais os mercados não funcionam bem sem a ação do poder público atenuando os ciclos econômicos. A política econômica precisa garantir que o emprego e a produção não caiam de forma multiplicada e que, ao contrário, possam crescer, atenuando os problemas de desemprego, ao ampliar o investimento, multiplicando a produção e a renda.

Quando a rentabilidade esperada do capital se encontra muito baixa, indicando pessimismo dos investidores privados, o poder público precisa ampliar seus gastos. Ele pode e deve agir assim, pois não tem o objetivo de lucro da iniciativa privada e, por isso, não precisa comparar a eficiência marginal do capital com a taxa de juros. Ao contrário, um dos principais objetivos da ação governamental é lidar com problemas que o mercado sozinho não resolve, em particular o desemprego.

Em oposição ao que muitos imaginam, o aumento dos gastos públicos não resulta em redução dos investimentos privados. Ao gastar, o Estado consegue

multiplicar a renda e o emprego e, ao fazê-lo, muda o pessimismo dos investidores privados, já que eles passam a ter maior expectativa de demanda pelos seus produtos, porque o emprego e a renda estão crescendo. Isso eleva a rentabilidade que esperam do investimento, que passa a superar a taxa de juros, e o investimento privado se amplia. Assim, é possível retomar o crescimento econômico, a geração de empregos e, consequentemente, ampliar a arrecadação tributária.

É, portanto, contraproducente o poder público agir de forma procíclica, reduzindo suas despesas como resposta às situações de recessão econômica. Se agir dessa forma, estará reduzindo ainda mais a demanda agregada, e, consequentemente, a arrecadação tributária, além de reduzir a oferta de políticas públicas quando elas se fazem mais necessárias.

Para evitar que isso ocorra, Keynes (2013) sugeriu dividir o orçamento dos gastos do governo em dois tipos: o orçamento de gastos correntes (que segundo ele deveria buscar o equilíbrio entre receitas e despesas) e o orçamento de investimentos (cujo equilíbrio a médio e longo prazo poderia ser garantido com o crescimento multiplicado da produção, da renda e do emprego e, consequentemente, da arrecadação).¹⁴ É essa visão que orienta as recomendações de flexibilização das regras fiscais com o intuito de viabilizar a ampliação das despesas contabilmente classificadas como investimentos públicos (despesas de capital), mantendo controles mais rígidos sobre os gastos tidos como correntes.

Note-se que uma das quatro regras fiscais vigentes no Brasil é justamente a chamada regra de ouro, nos termos do art. 167, inciso III, da CF/1988, que proíbe “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta” (Brasil, 1988). A justificativa para essa regra é aparentemente nobre: determinada geração só pode emitir dívida a ser paga pelas gerações futuras se for para financiar investimentos que também beneficiem as futuras gerações.

14. Como observado por Sicsú (2021), as reflexões de Keynes sobre esse tema são mais sofisticadas do que as versões geralmente difundidas pelos seus intérpretes. Quatro aspectos precisam ser ressaltados: i) embora Keynes tenha manifestado preferência pela utilização do orçamento de capital como instrumento de ação anticíclica, também afirmou que o orçamento de gastos correntes poderia ser usado com essa finalidade quando a primeira opção se mostrasse insuficiente para promover a erradicação do desemprego; ii) o orçamento de capital proposto por Keynes incluía gastos públicos e privados; iii) no orçamento de capital público estariam incluídos os gastos com seguridade social e os investimentos públicos realizados pelos entes subnacionais; e iv) no orçamento de capital privado seriam identificados investimentos privados que deveriam ser induzidos pelo Estado. Por isso argumentamos que a alternativa de flexibilização pró-investimentos é referenciada no que chamamos de introdução ao pensamento keynesiano. Afinal, uma análise mais profunda sobre as contribuições de Keynes exige reconhecermos que, para ele, a erradicação do desemprego e a plena realização das potencialidades humanas só seriam possíveis mediante amplo planejamento e coordenação estatal, utilizando-se o orçamento de capital e os déficits em gastos correntes de forma mais abrangente do que os seus intérpretes geralmente reconhecem.

No entanto, dois fatores fazem com que tal regra seja ineficaz (Brochado *et al.*, 2019; Pires, 2019; Oreiro e Silva, 2020; Amaral, Macedo e Bittencourt, 2020). O primeiro é que o conceito de despesas de capital adotado na CF/1988 é abrangente, incluindo investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida pública. Essa definição é uma peculiaridade brasileira que faz com que a adoção dessa regra fiscal não seja condição necessária ou suficiente nem mesmo para a estabilização da dívida pública.

No caso brasileiro, o amplo conceito de despesas de capital, aliado ao elevado volume de receitas financeiras do governo, decorrentes de peculiaridades do arcabouço fiscal brasileiro, possui o potencial de comprometer a conexão da regra com os seus objetivos de longo prazo, uma vez que ampliam o espaço para a realização de um volume de operações de crédito em montante maior que o desejável, o que permite que a regra seja cumprida inclusive em cenários de elevação da dívida e queda do investimento (Brochado *et al.*, 2019, p. 12).

O segundo problema é que, mesmo se as despesas de capital fossem entendidas no sentido mais tradicional de investimentos (isto é, formação bruta de capital fixo), ainda assim a regra seria ineficaz. Afinal, a definição contábil de investimento também costuma ser problemática, pois geralmente exclui ações governamentais tão ou mais importantes para as gerações futuras quanto as tradicionalmente contabilizadas como investimentos. É o caso, por exemplo, de grande parte das ações orçamentárias do tipo atividade em áreas como saúde, educação, ciência, tecnologia e inovação. Deixar de realizar despesas nessas áreas pode resultar em prejuízos para gerações futuras sob o pretexto de preservá-las. Foi justamente por isso que regras como essa entraram em desuso internacional, embora continuem em vigor no Brasil.

Em relação a uma outra regra fiscal, a meta de resultado primário de que trata o art. 4º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, no passado recente, o Plano Piloto de Investimentos (PPI) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) listaram despesas da União contabilmente classificadas como investimentos (e outras despesas correntes tidas como prioritárias) que não seriam computadas para fins de cálculo da meta de resultado primário. O raciocínio é o mesmo: despesas com investimentos supostamente seriam gastos mais “nobres” do que os gastos correntes em geral.

Uma terceira regra fiscal, o teto de gastos primários instituído pela EC nº 95/2016, também tem recebido sugestões de flexibilização para excepcionalizar do seu cálculo despesas contabilmente classificadas como investimentos, conforme podemos verificar na proposta apresentada por Giambiagi e Horta (2019) e na PEC nº 131/2019. No mesmo sentido, Bresser-Pereira (2020a; 2020b) sugeriu flexibilizar a proibição de que o Banco Central financie o Tesouro Nacional (art. 164, § 1º da CF/1988), de forma a permitir que o Banco Central

compre a cada ano o montante equivalente a até 5% do PIB em títulos públicos para serem gastos exclusivamente em investimentos públicos na infraestrutura. Além de previstos na LOA, tais investimentos teriam seu dispêndio autorizado em cada reunião trimestral do Conselho Monetário Nacional (CMN), quando o órgão avaliar que a inflação está sob controle. De acordo com Bresser-Pereira (2020a; 2020b), os investimentos públicos poderiam, dessa forma, realizar seu duplo papel de criar capacidade instalada no setor de infraestrutura e demanda para os investimentos privados.

As próprias PECs nº 186 e nº 188/2019, ao promover a regra de ouro como principal instrumento de controle do gasto público brasileiro, de certa forma seguem essa lógica de buscar um tratamento diferenciado para as despesas de capital, em detrimento das despesas de custeio. O mesmo pode ser dito da proposta apresentada por Cambraia, Greggianin e Volpe (2020), que recomendam excluir do cálculo do teto de gastos primários da União o montante de despesas previdenciárias equivalente às contribuições sociais para os regimes de previdência. Dessa forma, as despesas previdenciárias computadas no cálculo do teto de gastos seriam apenas as referentes ao déficit da previdência, isto é, as despesas com benefícios previdenciários que excederem as receitas obtidas por meio das contribuições sociais da própria previdência. Assim poderia ser mitigado um dos problemas do teto de gastos: como as despesas com pagamento de benefícios previdenciários aumentam mais que a inflação (em decorrência do saudável envelhecimento populacional), a EC nº 95/2016 obriga, na prática, que o conjunto das demais despesas primárias seja reajustado em índices abaixo da inflação, o que afeta especialmente as despesas chamadas de discricionárias. Como a população brasileira segue crescendo, isso significa uma acelerada redução anual de gastos primários reais *per capita*, mesmo havendo aumento das receitas previdenciárias ou de qualquer outra natureza. Ou seja, aumentos da receita previdenciária decorrentes da ampliação das relações formais de trabalho ou do pagamento de dívidas previdenciárias acumuladas por grandes empresas, assim como qualquer outro aumento de receita da União, em decorrência de eventual crescimento econômico do país ou do aumento da tributação sobre a renda e o patrimônio dos mais ricos, como fazem os países desenvolvidos, não são suficientes, pelas regras fiscais vigentes no Brasil, para que a União possa ampliar seus gastos primários na mesma proporção.

Em suma, são tantos os problemas provocados pelas regras fiscais atuais que existem inúmeras possibilidades de mitigá-los. Como as dotações orçamentárias com despesas consideradas discricionárias estão sendo reduzidas a cada ano, mesmo os defensores de um controle mais rígido sobre as despesas tidas como obrigatórias tendem a reconhecer que alguma flexibilização precisa ser feita, nem que seja apenas para possibilitar a retomada dos investimentos públicos.

De fato, se as mudanças a serem implementadas forem no sentido de assegurar ao menos dotações orçamentárias plurianuais para os investimentos públicos, isso pode ser um avanço em relação ao arcabouço fiscal vigente no país, desde que tais mudanças possibilitem a ampliação dos gastos públicos. Isto é, se as despesas com investimentos puderem ser excepcionalizadas do cálculo do teto de gastos primários da União, como propõem a PEC nº 131/2019 e Giambiagi e Horta (2019), e do cálculo da meta de resultado primário, como ocorreu com o PPI e o PAC, ou se avançarem as propostas apresentadas por Bresser-Pereira (2020a; 2020b) e Cambraia, Greggianin e Volpe (2020).

Ainda assim, mesmo que essas e outras propostas semelhantes se concretizem, é de se esperar que haja apenas uma tímida retomada dos investimentos públicos, como decorrência da insuficiência de recursos de custeio a fim de viabilizar as providências administrativas necessárias para a realização desses mesmos investimentos e, o que talvez seja mais preocupante, fazer bom uso dos investimentos já realizados e dos que venham a ser realizados. Dito de outra forma, de que adianta construir novas escolas, hospitais, estradas e demais equipamentos de infraestrutura social e econômica se continuarão faltando recursos para contratar profissionais e os insumos necessários para a adequada utilização das antigas e novas infraestruturas?

Na melhor das hipóteses, o Estado arcará com as despesas contabilmente classificadas como despesas de capital e transferirá para a iniciativa privada a gestão desses equipamentos. Nesse caso, a iniciativa privada só terá interesse quando puder cobrar pelos serviços prestados valores tão ou mais elevados do que aqueles que poderiam ser cobrados pelo próprio poder público, seja como contrapartida direta pela prestação de determinado serviço, seja indiretamente, por meio da arrecadação de impostos.

Pode-se discutir, do ponto de vista da gestão e do controle social, em que circunstâncias, e mediante quais contrapartidas, cabe ampliar a delegação da prestação de determinados serviços públicos para a iniciativa privada com ou sem fins lucrativos. No entanto, do ponto de vista estritamente financeiro, é um equívoco supor que os eventuais riscos inflacionários e para as contas externas, decorrentes da ampliação dos gastos públicos, sejam necessariamente maiores do que os riscos associados à ampliação dos gastos privados para realizar as mesmas atividades.

Em termos macroeconômicos, o que importa é se os gastos, públicos ou privados, contabilmente classificados como despesas de capital ou não, atendem às necessidades da população, sem provocar pressões indesejáveis sobre o nível de preços e as contas externas. Como veremos na próxima seção, lidar com esse problema exige esforços permanentes de aperfeiçoamento do planejamento e da coordenação das ações governamentais. Afinal, embora o governo monetariamente soberano não enfrente restrições financeiras para gastar na moeda que ele mesmo

emite, não há dúvida de que ele precisa planejar e coordenar adequadamente as ações necessárias para lidar com as restrições que existem na economia real, tais como: de força de trabalho (escassez em termos quantitativos e/ou de qualificação profissional para realização de atividades mais complexas); de recursos naturais (que apesar de abundantes no Brasil não são ilimitados); de tecnologias (que muitas vezes exigem a importação de insumos ou serviços, o que pode impactar negativamente as contas externas); e de capacidade de gestão (o que exige esforços de priorização e direcionamento das ações e dos incentivos governamentais para as atividades capazes de gerar mais benefícios sociais e de estimular a sofisticação tecnológica da estrutura produtiva nacional).

4 PLANEJAMENTO FUNCIONAL

Uma terceira alternativa é adotar regras de gasto que permitam ao planejamento governamental funcionar como um instrumento de redução da instabilidade econômica e disponibilização dos recursos financeiros que forem necessários para o alcance de metas politicamente pactuadas para as políticas públicas. Nessa perspectiva, os planos e orçamentos são entendidos como instrumentos de apoio à implementação de determinado projeto de desenvolvimento. Isso significa considerar o controle de gastos não como um fim em si mesmo, e sim como uma forma de assegurar que as políticas públicas disponham de dotações orçamentárias suficientes e em tempo hábil para que suas metas sejam plenamente alcançadas.

Cabe notar que, enquanto estiver em vigor a CF/1988, os esforços de planejamento governamental e gestão orçamentária devem necessariamente assumir como referência principal os objetivos fundamentais da República, estabelecidos no art. 3º da Carta Federal: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Tendo esses objetivos em mente, são as regras fiscais que precisam se adequar ao planejamento governamental, não o contrário. Dito de outra forma: é o orçamento público que deve se adequar aos objetivos fundamentais da República, não o contrário.

Isso não significa, de forma alguma, que todo e qualquer gasto público seja sempre desejável. Embora em termos estritamente financeiros um governo monetariamente soberano como o brasileiro sempre possa gastar mais na moeda que ele mesmo cria, ao elaborar seus planos e orçamentos o governo precisa atentar para as restrições reais quanto à disponibilidade de força de trabalho, de recursos naturais, de tecnologias e de capacidade de gestão, bem como para as restrições externas, especialmente relevantes em nações que não emitem moedas de ampla circulação internacional.

Por isso a importância de que o planejamento governamental defina a visão de futuro, os objetivos, as diretrizes e as metas que conferem concretude a uma determinada estratégia de desenvolvimento, assim como os processos de elaboração e execução dos orçamentos devem se encarregar de assegurar a alocação dos recursos necessários para viabilizar a implementação das políticas públicas conforme planejadas. Para que isso ocorra, é fundamental que as áreas responsáveis pela coordenação das atividades de planejamento e gestão estejam devidamente empoderadas politicamente para promover o alinhamento estratégico das ações governamentais, orientando o fluxo de liberação de recursos de acordo com a estratégia de desenvolvimento previamente definida. Caso contrário, a tendência é que prevaleça a inércia institucional, com o processo de alocação de recursos refletindo mais o passado do que o futuro que se pretende construir.

Por maiores que sejam os recursos à sua disposição, nenhum ator (público ou privado) consegue definir sozinho o futuro. É por isso que as organizações públicas e privadas precisam ter a capacidade de se adaptar tempestivamente às adversidades e oportunidades que surgem ao longo do tempo. No que diz respeito aos orçamentos públicos, isso exige a adoção de “estabilizadores automáticos” que contribuam para atenuar os ciclos econômicos. Em uma recessão, por exemplo, despesas relativas ao seguro-desemprego tendem a aumentar, ao mesmo tempo que a arrecadação tributária tende a cair. O movimento inverso ocorre quando há uma expansão econômica. Agindo de forma contracíclica, os governos monetariamente soberanos contribuem para a estabilização da demanda agregada, reduzindo despesas e/ou ampliando receitas nos ciclos de expansão econômica (e fazendo o contrário nos ciclos de recessão). Orçamentos feitos de maneira inercial, que se limitem a projetar para o futuro os gastos passados, impedem, na prática, a efetivação de mudanças estruturais concebidas pelo planejamento governamental.

Como apontado por Gimene (2020a; 2020b), planejar de forma criteriosa e transparente a alocação dos recursos públicos, com flexibilidade e agilidade para lidar com as oportunidades e as ameaças que surgem ao longo do tempo, é evidentemente mais trabalhoso do que a prática corrente de: i) estabelecer um teto arbitrário para os gastos públicos de determinado poder/órgão, com base no argumento falacioso de que gastos maiores necessariamente provocariam inflação e/ou ineficiência; ii) deixar a critério de cada órgão a forma de distribuir as dotações orçamentárias destinadas a cada unidade administrativa, sabotando na prática as transformações estruturais pretendidas pelo planejamento de médio e longo prazo; iii) controlar o fluxo de liberação dos recursos com base na evolução da arrecadação tributária, como se o governo monetariamente soberano dependesse da arrecadação prévia para gastar; e iv) responsabilizar os executores das políticas públicas pela (má) qualidade das suas despesas, como se as normas e as práticas disfuncionais de

controle orçamentário e financeiro não influenciassem a eficiência, a eficácia e a efetividade do gasto público.

Em suma, o alinhamento estratégico das ações governamentais tende a ser mais efetivo quando há determinação política forte o suficiente para impor uma agenda transformadora. Em situações de guerra convencional, desastres naturais e outros eventos de comoção nacional/internacional, oportunidades se abrem para que isso ocorra. Regras fiscais de uma hora para outra são flexibilizadas e o dinheiro que supostamente não existia de repente aparece, sem que isso resulte necessariamente em descontrole da inflação e/ou gastos ineficientes.

No entanto, os resultados para a sociedade tendem a ser melhores e mais sustentáveis quando esse alinhamento estratégico das ações governamentais é a prática corrente, não uma reação tardia a eventos extraordinários. Para que isso ocorra, o planejamento governamental precisa ser entendido como um processo permanente de antecipação frente a potenciais oportunidades e ameaças, dispondo de instrumentos que possibilitem à ação governamental se adequar aos ciclos econômicos e demais eventos que não estejam plenamente sob a governabilidade do Estado. Isso inclui ponderar permanentemente os possíveis impactos nos preços e na taxa de câmbio de cada decisão de gasto, bem como as consequências da retirada de recursos de outros (talvez mais desejáveis) usos.

Entre as propostas em tramitação no Congresso Nacional, a PEC nº 36/2020 é a que mais se aproxima desse propósito. A proposta estabelece uma regra de transição que exclui do cálculo do teto de gastos primários da União, para os exercícios de 2021 e 2022, despesas que seriam capazes de induzir a recuperação da economia e reduzir os impactos sociais relacionados à covid-19: ampliação de investimentos públicos; descongelamento dos pisos de gastos em saúde e educação; expansão do auxílio emergencial ou do programa Bolsa Família; e recursos do fundo garantidor do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), tendo em vista o papel das micro e pequenas empresas na geração de empregos.

Adicionalmente, a partir de 2023, a PEC nº 36/2020 revoga a EC nº 95/2016 e a regra de ouro, substituindo-as por metas de gasto no PPA, que seriam estabelecidas por cada área, de acordo com seus efeitos econômicos, sociais e ambientais. No mínimo, as metas de gasto seriam discriminadas para investimentos, saúde, educação, sustentabilidade ambiental e pessoal. Assim, seria possível, de acordo com os seus propositores, estabelecer regras de gasto mais flexíveis, com taxas de crescimento das despesas diferenciadas para cada tipo de gasto, definidas de quatro em quatro anos de acordo com a vontade popular expressa nas urnas.

De acordo com a PEC nº 36/2020, caberá ao PPA demonstrar a compatibilidade entre as metas de gasto, a dívida pública e o resultado fiscal do setor público

consolidado. A lei que instituir cada PPA deverá ainda conter os critérios de avaliação do gasto público, incluindo os gastos tributários, bem como os demonstrativos sobre a compatibilidade entre as metas de despesa primária, o estímulo à atividade econômica e a realização de direitos previstos na CF/1988.

Em suma, trata-se de transformar o PPA na principal referência fiscal do país, o que pode favorecer uma integração mais adequada entre as lógicas de planejamento como instrumento de promoção do desenvolvimento e de controle de gastos. Afinal, o PPA poderá ser um instrumento efetivo de planejamento das políticas públicas, o que tem sido dificultado desde a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁵ e, principalmente, pela rigidez fiscal extrema provocada pela EC nº 95/2016. O Brasil passaria, dessa forma, a dispor de um regramento fiscal com flexibilidade para se adequar aos ciclos econômicos, em sintonia com as recomendações mais recentes do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Mesmo assim, ao exigir que seja estipulado, na lei que instituir cada PPA, como será demonstrada a compatibilidade entre as metas de gasto, a dívida pública e o resultado fiscal do setor público consolidado, bem como a compatibilidade entre as metas de despesa primária, o estímulo à atividade econômica e a realização de direitos previstos na CF/1988, a PEC nº 36/2020, ou outra com dispositivos semelhantes, provavelmente fará com que a gestão orçamentária brasileira continue apresentando grau elevado de rigidez.

Ainda que os responsáveis por esses temas no âmbito do Poder Executivo possam propor métricas e processos de gestão factíveis e transparentes para atender a essas determinações constitucionais, é bem provável que, durante a tramitação dos projetos de lei dos PPAs, o Poder Legislativo opte por acrescentar dispositivos que restrinjam o grau de autonomia do Poder Executivo para gerir o orçamento, fazendo com que o resultado final não seja muito diferente da situação atual. Nesse caso, governos que não contam com uma base sólida de apoio no Congresso Nacional possivelmente serão constrangidos a respeitar regras por vezes contraditórias e de difícil alcance, o que tende a gerar instabilidade político-institucional e econômica.

Esse é um ponto que merece a atenção dos parlamentares e da sociedade em geral, de forma que as legítimas preocupações em relação à transparência e ao controle dos gastos públicos não sigam, por outras vias, dificultando a implementação de políticas públicas mais eficientes, eficazes e efetivas.

Cabe indagar quais cuidados precisam ser adotados para que o aperfeiçoamento das regras fiscais brasileiras, com vistas ao fortalecimento do planejamento

15. Na proposta original da Lei de Responsabilidade Fiscal, as metas de resultado primário seriam definidas nos PPAs. No entanto, durante a tramitação da proposta, essa atribuição foi conferida à LDO, o que enfraqueceu consideravelmente a capacidade dos PPAs de orientar de fato a gestão orçamentária. Sobre esse ponto, ver Rodrigues e Couto (2020).

governamental como instrumento de promoção do desenvolvimento, não resulte em processos inflacionários indesejáveis e descontrole das contas externas. É isso o que abordaremos a seguir, a partir da perspectiva das finanças funcionais.¹⁶

4.1 Planejamento e inflação

Vimos anteriormente que a combinação entre lei de Say e TQM é a fundamentação teórica da crença de que o aumento da oferta de moeda e dos gastos públicos tende a provocar inflação. De acordo com essa lógica, o ativismo estatal na política econômica seria desnecessário (pois os mercados supostamente seriam eficientes mecanismos autorreguladores da dinâmica econômica) ou nocivo (pois necessariamente resultaria em aumento do nível geral de preços).

Vimos também que essa lógica não se aplica às moedas não lastreadas em algum metal ou outro objeto físico, especialmente em economias que estejam operando abaixo do pleno emprego das suas forças produtivas. Em síntese, tal arcabouço teórico não se adequa às características das economias contemporâneas em geral, nem às da economia brasileira em particular. Quais parâmetros precisam então ser observados para que a implementação de políticas públicas em economias contemporâneas como a brasileira não resulte em pressões inflacionárias indesejáveis?

Um primeiro ponto a ser observado é que a inflação, entendida como um aumento continuado do nível geral de preços, não é algo bom ou ruim em si mesmo (Modenesi, 2005; Sicsú, 2003; Wray, 2003; 2015; Mitchell, Wray e Watts, 2019; Dalto *et al.*, 2020; Kelton, 2020). Inflações moderadas¹⁷ são um fenômeno recorrente em economias complexas, e isso não significa nada em particular no que diz respeito à qualidade de vida das suas populações ou à competitividade das suas empresas.

Identificar eventuais beneficiados ou prejudicados por processos inflacionários moderados demanda análises específicas para cada setor da economia, de forma que se possa ponderar em qual proporção cada segmento social pode ter se apropriado de determinados aumentos de preços, bem como o quanto isso pode ter impactado o custo de vida¹⁸ ou de produção em cada setor.

O que deve ser motivo de preocupação, pelos impactos que podem provocar no conjunto da economia, são as situações extremas de deflação e de hiperinflação.¹⁹ Ambas raramente se verificam na realidade, mas o temor de que elas possam vir a

16. Ver Lerner (1943; 1947), Wray (2003; 2015), Mitchell, Wray e Watts (2019), Kelton (2020) e Dalto *et al.* (2020). Para uma abordagem sobre as reflexões de Keynes em sintonia com o que chamamos de planejamento funcional, ver Sicsú (2021).

17. Estamos aqui nos referindo a processos inflacionários de até 5% ao ano.

18. Sobre a inflação por faixa de renda, consulte o *link* disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/inflacao-por-faixa-de-renda/>>.

19. As hiperinflações são fenômenos raros, associados a rupturas políticas e/ou institucionais, por exemplo, no caso da Europa pós-Primeira Guerra Mundial. Posteriormente à grande crise financeira de 2008, o que assombra o mundo é o fantasma da deflação.

acontecer pode impactar as decisões de investimento e consumo dos agentes privados. Afinal, se em determinada economia há uma percepção generalizada de que o nível geral de preços tende a cair (deflação), a tendência dos agentes privados é postergar suas decisões de gasto, para que possam se beneficiar de preços menores no futuro. Acontece que, se essa percepção for muito elevada, o impacto macroeconômico acaba sendo recessivo, o que provoca desemprego, que reduz ainda mais a demanda agregada, e assim por diante.

No outro extremo, quando há uma percepção generalizada de que os preços de uma economia aumentarão de forma acelerada e contínua, isso tende a elevar o grau de incerteza sobre o futuro, o que também leva os agentes econômicos a postergar decisões mais arrojadas de consumo (financiar a compra de um imóvel, por exemplo) ou de investimento (como a ampliação da capacidade instalada de uma empresa), o que também provoca desemprego, reduz a demanda agregada, e assim por diante. É por isso que os governos geralmente trabalham para que suas economias funcionem com patamares moderados de inflação, de forma a estimular decisões de consumo e investimento em ambientes de negócios com alguma previsibilidade.

Nas raras situações em que a economia de determinada nação se encontra com pleno emprego das suas forças produtivas, o que se espera do seu governo é que administre os gastos públicos e os estímulos aos gastos privados de forma a evitar acelerações indesejadas da inflação por excesso de demanda. Essas situações são raras; quando as empresas se aproximam da ocupação máxima da sua capacidade instalada, a expectativa de poder aumentar suas vendas motiva a ampliação dessa capacidade, proporcionando um ciclo virtuoso de crescimento. Nesses casos, com pleno emprego da força de trabalho, o setor público pode reduzir algumas despesas, como as referentes ao seguro-desemprego e às transferências de renda para os mais pobres, além de ampliar as alíquotas de determinados impostos, o que reduz a quantidade de moeda em circulação, e ampliar a taxa básica de juros da economia e as taxas de juros cobradas pelos bancos públicos, o que eleva o custo de novas decisões de consumo e investimento, desacelerando sua velocidade.

Note-se que tanto o aumento do gasto público quanto o do gasto privado pode ter impactos inflacionários em uma economia que esteja operando em situação de pleno emprego. É por isso que, do ponto de vista macroeconômico, o gasto público e os estímulos aos gastos privados precisam ser calibrados mirando o pleno emprego da força de trabalho. Isto é, mirando o patamar em que todos que estejam dispostos e aptos a trabalhar em troca de determinado salário-mínimo, politicamente pactuado naquela sociedade, possam encontrar oportunidades dignas de trabalho no setor privado ou no setor público.

Não é desejável estimular a ampliação dos gastos (públicos ou privados) em situações de pleno emprego, pois isso tenderá a gerar inflação de demanda.

Também não é desejável administrar o nível geral de gastos (públicos e privados) de uma economia em patamares abaixo do pleno emprego, pois isso significa uma subutilização da capacidade produtiva daquela sociedade, com consequências sociais indesejáveis: desemprego involuntário, pobreza etc. Não basta, no entanto, que o planejamento governamental atente apenas para a inflação de demanda. É preciso que os governos atuem para:

- impedir aumentos abusivos em setores que demandam regulação administrativa, tais como os sujeitos a monopólios, oligopólios e formações de cartéis;
- assegurar a manutenção de estoques de alimentos e outros bens de primeira necessidade em patamares que impeçam aumentos abusivos de preços em períodos de baixa oferta;
- realizar despesas (investimento e custeio) contínuas em infraestrutura econômica e social, em patamares suficientes para proporcionar a gradativa redução dos custos de produção e subsistência;
- impedir ataques especulativos e volatilidades cambiais excessivas, de forma a evitar movimentos bruscos de desvalorização da moeda nacional que possam gerar pressões inflacionárias; e
- manter a taxa básica de juros e as taxas de juros cobradas pelos bancos públicos em patamares inferiores à taxa de crescimento da economia, de forma a permitir padrões de crescimento econômico sustentáveis, com condições de financiamento mais vantajosas para as cooperativas e as micro, pequenas e médias empresas, bem como para as empresas de qualquer porte que assumam contrapartidas em termos de sofisticação tecnológica, geração de empregos e práticas de sustentabilidade ambiental.

Isso pode ser feito com maior ou menor transparência e participação social, e com maior ou menor abrangência das áreas e formas de atuação de empresas e entidades estatais ou paraestatais, mas todos os governos atuam de alguma maneira atentos aos pontos que foram aqui elencados. A qualidade dos resultados obtidos é que varia de acordo com a capacidade de cada governo em formular, implementar, manter e aperfeiçoar ao longo do tempo suas políticas públicas.

4.2 Planejamento e restrições externas

Outro ponto crucial para o debate sobre alternativas de aperfeiçoamento das regras fiscais vigentes no Brasil diz respeito às restrições externas. Por ser um país periférico no sistema mundial de poder, que não emite moeda de ampla circulação internacional, é evidente que a margem de manobra para a gestão orçamentária no Brasil é mais estreita que a dos Estados Unidos, por exemplo.

Diante do reconhecimento de que o Brasil se encontra em posição pouco favorável na hierarquia de moedas do sistema monetário internacional, conforme demonstrado por Prates e Cintra (2007) e Fritz, Paula e Prates (2016), ao menos dois caminhos podem ser adotados: aceitar que cabe ao Brasil ser uma nação de baixa relevância internacional, com altos índices de pobreza e estrutura produtiva voltada para atividades primário-exportadoras; ou investigar quais providências precisam ser adotadas para que o país assuma maior relevância internacional, com melhores padrões de vida para a sua população e uma estrutura produtiva mais sofisticada tecnologicamente.

Assumindo o segundo caminho como desejável, faz-se necessário reconhecer que o sistema político mundial é uma máquina de acumulação de poder e riqueza, e seu motor principal tem sido a competição entre Estados e economias nacionais. Conforme demonstrado por Fiori (2007; 2014), nesse sistema não existem países satisfeitos; todos estão sempre se propondo a aumentar seu poder e sua riqueza, e, nesse sentido, todos são expansivos – em particular as grandes potências que já ocupam o topo da hierarquia do poder e da riqueza mundial.

Todas as grandes potências foram expansivas desde o momento de consolidação de seus centros de poder internos e utilizaram suas economias nacionais como instrumento de poder a serviço de suas estratégias. Isto é, definiram as grandes metas de suas economias nacionais e de sua própria política econômica a partir de objetivos estratégicos situados no campo do poder. Por isso, a luta dessas grandes potências parece quase inseparável da luta pela expansão contínua do seu território econômico supranacional e pelo controle monopólico de novos mercados, bens, créditos ou investimentos.

Nessa luta, todas as grandes potências desrespeitam sistematicamente as regras e instituições competitivas de mercado. As potências vencedoras adotam práticas protecionistas até o momento em que se veem em condições de submeter seus produtores nacionais à concorrência internacional. Essas mesmas potências operam sistematicamente com orçamentos públicos deficitários, o que não as impede de manter sua credibilidade fiscal e financeira, acumulando ainda mais poder.

A Inglaterra, por exemplo, considerada por muitos um exemplo de sucesso do livre-comércio, desde o final do século XV utilizou tarifas de exportação sobre as matérias-primas locais como forma de encarecer a produção de têxteis em outros países, tornando mais competitiva a sua própria indústria têxtil. Como demonstrado por Reinert (2016), na medida em que a fabricação de lã cresceu na Inglaterra, as tarifas de exportação aumentaram, até o país ter condições de processar toda a lã produzida. Diversos incentivos foram criados para atrair profissionais especializados de localidades como Veneza e Holanda; além disso, aos fabricantes de lã recém-estabelecidos na Inglaterra concederam-se isenções fiscais

por certo período e monopólio em determinadas regiões. Destacam-se ainda os *Atos da Navegação* (editados logo após a Revolução de 1648, fechando os portos ingleses aos navios estrangeiros), o controle do Banco da Inglaterra, a estatização das alfândegas e a nacionalização das finanças e do crédito, que se somaram à mobilização permanente para a guerra e à criação dos sistemas de endividamento público e de tributação estatal como fatores fundamentais de sucesso do poderio militar e econômico inglês. A Inglaterra só passou a flexibilizar suas práticas protecionistas no século XIX, quando já exercia ampla liderança no sistema político interestatal.

Os Estados Unidos, também considerados no senso um exemplo de sucesso do livre-comércio, fizeram ou participaram desde 1783 de aproximadamente 85 guerras (em média, uma a cada três anos, mesmo padrão da Inglaterra, que fez ou participou de aproximadamente 110 guerras entre o final do século XVII e meados do século XX). Assim como os ingleses, os estado-unidenses utilizaram e seguem utilizando o poderio militar para impor seus interesses sobre outras nações (ou, de forma mais sutil, persuadi-las a que se submetam aos seus interesses). Fizeram e seguem fazendo isso, como os ingleses, utilizando-se largamente de orçamentos públicos deficitários e de práticas protecionistas (Fiori, 2014).

Desde a sua origem como nação independente, os Estados Unidos pautaram sua política econômica pelas recomendações de Alexander Hamilton, sintetizadas no seu relatório enviado, em 1791, ao presidente da Câmara dos Deputados (Hamilton, 1995). Nesse relatório, o primeiro secretário do Tesouro dos Estados Unidos elenca uma série de argumentos para que o governo apoie o desenvolvimento das atividades manufatureiras nacionais, de forma a tornar o país independente de outras nações em seu abastecimento militar e de bens essenciais.

Hamilton (1995) constatou que nações mais prósperas subvencionam a exportação de bens manufaturados. Logo, para competir em igualdade de condições, os iniciadores de novas atividades manufatureiras nos Estados Unidos precisariam contar com a intervenção e a ajuda do seu próprio governo. Para tanto, deveriam ser emulados incentivos governamentais que se mostraram bem-sucedidos na Inglaterra e em outros países, tais como:

- tarifas alfandegárias protecionistas sobre os artigos estrangeiros rivais dos produtos nacionais que se pretenda fomentar;
- proibição da importação de artigos rivais ou imposição de tarifas de importação equivalentes a uma proibição;
- veto à exportação de matérias-primas necessárias às manufaturas;
- subsídios pecuniários aos produtores nacionais;
- premiações pecuniárias e honoríficas aos produtores nacionais que apresentem alguma superioridade ou excelência especial;

- isenção tarifária para as matérias-primas (ou reintegração das tarifas cobradas) necessárias nas atividades manufatureiras;
- fomento de novos inventos e descobertas feitas no país e introdução dos que sejam feitos em outros países, particularmente os referentes à maquinaria; e
- agilização do transporte de mercadorias.

Porém, como os Estados Unidos, que eram então uma mera ex-colônia primário-exportadora, poderiam financiar os esforços necessários para o seu avanço tecnológico e a elevação do padrão de vida da sua população? Certamente não seria contando com a boa vontade da Inglaterra e de banqueiros privados. Hamilton (1995) sugeriu então que os Estados Unidos também seguissem o exemplo da Inglaterra nas finanças públicas, utilizando a dívida pública e os gastos públicos para estimular a diversificação produtiva nacional. E foi em grande medida seguindo as recomendações do seu primeiro secretário do Tesouro que os Estados Unidos se transformaram, cerca de um século e meio após a sua fundação, na maior potência mundial.

A máxima em voga nos Estados Unidos do século XIX (“não faça como os ingleses dizem para fazer, faça como os ingleses fizeram”) pode agora ser atualizada para “não faça como os norte-americanos dizem para fazer, faça como eles fizeram”. Foi com esse espírito que List (1986) afirmou que as nações mais avançadas costumam “chutar a escada” pela qual subiram. Isto é, recomendam às nações periféricas políticas distintas das praticadas em sua própria trajetória de desenvolvimento.

É por isso que o reconhecimento das restrições externas a serem enfrentadas pelo Brasil em uma eventual mudança do seu arcabouço fiscal exige a adoção de regras fiscais que favoreçam a sofisticação tecnológica da sua estrutura produtiva, de forma que o crescimento econômico do país não seja obstado por problemas no balanço de pagamentos. Tanto as despesas de capital quanto as de custeio, bem como os estímulos governamentais aos gastos privados, precisam ser planejados com permanente atenção aos seus potenciais impactos para as contas externas a médio e longo prazo.

Isso não significa dizer que toda e qualquer importação de bem ou serviço deva necessariamente ser substituída por bens e serviços produzidos no Brasil. Trata-se apenas de alertar que o mero jogo das forças de mercado não é suficiente para viabilizar o crescimento econômico sustentável de uma nação de porte continental, como a brasileira. Como fizeram e seguem fazendo os países hoje desenvolvidos, é preciso calibrar a abrangência e a duração de cada estímulo governamental à produção nacional, por meio de mecanismos de incentivos e punições aos empreendedores nacionais, conforme as metas que forem estabelecidas pelo planejamento governamental,

utilizando-se de parcerias internacionais para apoiar e complementar os esforços de sofisticação tecnológica nacional.

5 CONCLUSÃO

Tendo em vista o que foi discutido ao longo deste capítulo, a definição de qual alternativa é a mais adequada para o aperfeiçoamento das regras fiscais vigentes no Brasil passa pela resposta à seguinte pergunta: qual o objetivo maior a ser perseguido pela administração pública brasileira?

Se considerarmos que esse objetivo deve ser disciplinar o gasto público de forma a gerar um estado de confiança junto aos investidores nacionais e internacionais, acreditando que isso contribuirá para o crescimento econômico conduzido pela iniciativa privada, a primeira alternativa, explicitada na seção 2, parece ser a mais indicada. Caso se entenda que a prioridade da ação governamental deva se criar condições adequadas para a retomada do crescimento econômico puxado pelos investimentos públicos, devido aos seus efeitos multiplicadores na economia, a segunda alternativa, detalhada na seção 3, desponta como a mais recomendada. Tanto na primeira quanto na segunda alternativa é recomendável ampliar o rol de despesas que não serão computadas na base de cálculo do teto de gastos primários da União e instituir dispositivos na Lei de Responsabilidade Fiscal que possibilitem a ação governamental anticíclica.

No entanto, se entendermos que a prioridade maior da administração pública deve ser perseguir na íntegra os objetivos fundamentais da República – usando conjunto amplo de políticas que envolvam as despesas de capital e de custeio; e, também, uma variedade maior de estímulos aos empreendedores, conforme as metas estabelecidas pelo planejador –, a terceira alternativa, mostrada na seção 4, é, na nossa visão, a mais adequada.

Neste caso, a aprovação da PEC nº 36/2020 pode ser uma boa alternativa, na medida em que transformará o PPA na principal referência fiscal do país, o que pode favorecer uma integração mais adequada entre as lógicas de planejamento como instrumento de promoção do desenvolvimento e de controle de gastos. Afinal, o Brasil passará a dispor de um regramento fiscal com flexibilidade para se adequar aos ciclos econômicos, em sintonia com as recomendações mais recentes do FMI.

Ainda assim, durante a tramitação da PEC nº 36/2020 (ou de outra proposta que apresente dispositivos semelhantes), bem como nos momentos de elaboração e tramitação das leis que instituírem cada PPA, será necessário debater e incluir dispositivos nos respectivos projetos legislativos, atentando para o que foi discutido neste capítulo sobre a diversidade de iniciativas necessárias para o adequado controle da inflação e dos impactos que a ampliação dos gastos (públicos e privados) podem vir a ter sobre o balanço de pagamentos.

REFERÊNCIAS

ALESINA, A.; FAVERO, C.; GIAVAZZI, F. **Austerity**: when it works and when it doesn't. Princeton: Princeton University Press, 2019.

AMARAL, V.; MACEDO, M.; BITTENCOURT, F. Regra de ouro: falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União. In: GIMENE, M. (Org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor, 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

BRESSER-PEREIRA, L. C. 5% do produto interno bruto para o investimento público. **Valor Econômico**, 2 dez. 2020a.

_____. XVII Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas – 1ª Sessão. **YouTube**, 2 dez. 2020b. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=l-jgbMlygb0>>.

BROCHADO, A. *et al.* **Regras fiscais**: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro. Brasília: Tesouro Nacional, 2019. (Textos para Discussão, n. 31).

CAMBRAIA, T.; GREGGIANIN, E.; VOLPE, R. **Efeitos da reforma da Previdência (EC nº 103/2019) na regra do teto (EC nº 95/2016)**: proposta de ajuste metodológico no cômputo dos limites. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2020. (Estudo Técnico, n. 35).

CARVALHO, F. J. C. **Liquidity preference and monetary economies**. New York: Routledge, 2015.

DALTO, F. *et al.* **Teoria monetária moderna – MMT**: a chave para uma economia a serviço das pessoas. Fortaleza: Nova Civilização, 2020.

DAVIDSON, P. **Financial markets, money and the real world**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, 2002.

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, n. 1, v. 31, p. 31-55, 2011.

_____. The evolution of development conventions. **Revista de Economia Contemporânea**, n. 1, v. 16, p. 5-26, 2012.

FIORI, J. L. Formação, expansão e limites do poder global. In: FIORI, J. L. **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2007.

_____. **História, estratégia e desenvolvimento**: para uma geopolítica do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2014.

FISHER, I. The purchasing power of money. **American Statistical Association**, n. 3, v. 12, p. 818-829, 1911.

FRIEDMAN, M. **Studies in the quantity theory of money**. Chicago: University of Chicago Press, 1956.

FRITZ, B.; PAULA, L. F.; PRATES, D. Hierarquia de moedas e redução da autonomia de política econômica em economias periféricas emergentes: uma análise keynesiana-estruturalista. *In*: FERRARI FILHO, F.; TERRA, F. H. B. T. (Org.). **Keynes: ensaios sobre os 80 anos da teoria geral**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016. p. 177-202.

GIAMBIAGI, F.; HORTA, G. T. de L. **O teto do gasto público: mudar para preservar**. Rio de Janeiro: BNDES, 2019. (Textos para Discussão, n. 144).

GIMENE, M. A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. *In*: GIMENE, M.; COUTO, L. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

_____. Economia de guerra e gasto público. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, n. 1, v. 10, 2020a.

_____. Planejamento e sustentabilidade fiscal. *In*: GIMENE, M. (Org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor, 2020b.

HAMILTON, A. **Relatório sobre as manufaturas**. Rio de Janeiro: Movimento de Solidariedade Ibero-Americana, 1995.

HAYEK, F. A. **Individualism and economic order**. Chicago: University of Chicago Press, 1948.

HUME, D. Of money, and other economic essays. **Essays and Treatises on Several Subjects**, v. 1, 1777.

KELTON, S. **The deficit myth: modern monetary theory and the birth of the people's economy**. New York: Public Affairs, 2020.

KEYNES, J. M. **The general theory of employment, interest and money**. London: Harcourt, 1964.

_____. The collected writings of John Maynard Keynes. *In*: MOGGRIDGE, D. **Shaping the post-war world: employment and commodities – activities 1940-1946**. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press, 2013. v. XXVII.

LERNER, A. Functional finance and the federal debt. **Social Research**, n. 10, 1943.

_____. Money as a creature of the State. **The American Economic Review**, n. 2, v. 37, p. 312-317, 1947.

LIST, G. F. **Sistema nacional de economia política**. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MIGLIOLI, J. **Acumulação de capital e demanda efetiva**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1982.

MINSKY, H. **Estabilizando uma economia instável**. Osasco: Novo Século, 2013.

MITCHELL, W.; WRAY, L. R.; WATTS, M. **Macroeconomics**. New York: Macmillan/Red Globe Press, 2019.

MODENESI, A. M. **Regimes monetários: teoria e a experiência do real**. Barueri: Manole, 2005.

MODENESI, A. M.; MODENESI, R. L. Quinze anos de rigidez monetária no Brasil: uma agenda de pesquisa. **Revista de Economia Política**, n. 3, v. 32, p. 389-411, 2012.

_____. Development conventions: theory and the case of Brazil in the latter half of the twentieth century. **Journal of Post Keynesian Economics**, n. 1, v. 38, p. 131-161, 2017.

OREIRO, J. L.; SILVA, K. M. da. A estagnação brasileira e a agenda de Paulo Guedes em tempos de coronavírus. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, n. 1, v. 10, 2020.

PIRES, M. C. Uma análise da regra de ouro no Brasil. **Revista de Economia Política**, n. 1, v. 39, 2019.

PRATES, D.; CINTRA, M. **Keynes e a hierarquia de moedas: possíveis lições para o Brasil**. Campinas: IE/UNICAMP, 2007. (Texto para Discussão, n. 137).

REINERT, E. S. **Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).

RODRIGUES, J.; COUTO, L. A transformação da lei de diretrizes orçamentárias: impactos da reforma orçamentária de 2000 e da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: GIMENE, M. (Org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor, 2020.

SAY, J. B. **Tratado de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).

SICSÚ, J. Políticas não monetárias de controle da inflação: uma proposta pós-keynesiana. **Análise Econômica**, n. 39, v. 21, 2003.

_____. A relevância do orçamento de capital e do planejamento no pensamento de Keynes. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, n. 2, v. 11, 2021.

WRAY, L. R. **Trabalho e moeda hoje**: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contraponto Editora, 2003.

_____. **Modern money theory**: a primer on macroeconomics for sovereign monetary. Missouri: University of Missouri-Kansas City, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ASSECOR – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA CARREIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Aperfeiçoamento das normas fiscais brasileiras. **Cadernos da Reforma Administrativa**, n. 9, 2020.

CONCEIÇÃO, D. N. Uma introdução à teoria monetária moderna: moeda cartal, finanças funcionais e a receita pós-keynesiana para a promoção do pleno emprego com estabilidade de preços. In: GIMENE, M. (Org.). **Por uma economia política criativa e inclusiva**. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2020.

COUTO, L.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. Relações oblíquas entre planejamento e orçamento no Brasil pós CF/1988: trajetória dos planos plurianuais (PPA) e o esvaziamento do PPA 2020-2023. In: GIMENE, M. (Org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor, 2020.

GIMENE, M. O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, n. 1, v. 9, 2019.

GRAEBER, D. **Debt**: the first 5,000 years. Brooklyn: Melville House Publishing, 2014.

MODENESI, A. M.; PIMENTEL, D. **O Banco Central ideal**: meta de emprego e financiamento ao Tesouro. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2020. (Texto para Discussão, n. 17).

MOLLO, M. L. R. Economia política nas abordagens pós-keynesianas e marxistas. In: GIMENE, M. (Org.). **Por uma economia política criativa e inclusiva**. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2020.

RESENDE, A. L. **Juros, moeda e ortodoxia**: teorias monetárias e controvérsias políticas. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2017.

_____. Juros e conservadorismo intelectual. **Valor Econômico**, 13 jan. 2019.

SAMUELSON, P. The balanced budget superstition. **YouTube**, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4_pasHodJ-8>.

Parte 3

Gastos Tributários e Paraestatalidade

GOVERNANÇA FISCAL DE GASTOS GOVERNAMENTAIS INDIRETOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA (SUBSÍDIOS TRIBUTÁRIOS): NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL¹

Mauro Santos Silva²
Mônica Mora³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma revisão de literatura sobre os argumentos teóricos e os desenhos de política de governança fiscal, reservando atenção especial à leitura das experiências de políticas de governança de gasto indireto de natureza tributária ou subsídios tributários no âmbito de dez países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os modelos de governança fiscal são estruturados para cumprir três funções fundamentais: i) garantir a sustentabilidade das operações fiscais; ii) informar à sociedade sobre tais procedimentos; e iii) definir parâmetros para a realização das escolhas de políticas públicas relativas ao tema.

O propósito deste estudo exploratório é prover subsídios para uma agenda de política pública de governança fiscal orientada aos gastos indiretos de natureza tributária no âmbito da economia brasileira. A metodologia envolveu procedimentos de revisão de literatura em bases de periódicos nacionais e internacionais, bem como análise de documentos publicados por organizações multilaterais. A interpretação das experiências internacionais de governança de subsídios tributários foi organizada em torno de quatro eixos: i) definição do sistema tributário de referência; ii) desenho das regras de responsabilização pela elaboração e publicação de dados e informações; iii) requerimentos para a instituição ou a ampliação e os incentivos para a redução ou a revogação dos subsídios tributários; e iv) processos de revisão e de avaliação *ex post*.

1. Este texto foi elaborado originalmente como uma *Nota Técnica* com objetivo de subsidiar os trabalhos do Grupo de Trabalho Modelo de Governança dos Subsídios da União, constituído nos termos da Resolução nº 01/2019 do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS), do Ministério da Economia (ME).

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do ME em exercício no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: <mauro.santos@ipea.gov.br>.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea. *E-mail*: <monica.mora@ipea.gov.br>.

Segundo dados disponíveis no Relatório de Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios no Período 2003 a 2018 (3º Orçamento de Subsídios da União), elaborado pelo ME, o valor dos subsídios tributários alcançara a marca de 4,3% do produto interno bruto (PIB) em 2018, mantendo uma trajetória estável nos cinco últimos exercícios financeiros (Brasil, 2019a, p. 19). No entanto, o Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) PLOA 2020, elaborado e publicado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), informa que, no exercício financeiro de 2020, havia 117 incentivos tributários vigentes, incidentes sobre bases relativas a tributos e contribuições sociais e, a maior parte deles, com prazo de vigência indeterminado. Segundo o demonstrativo: “O gasto tributário para o ano de 2020 foi estimado em R\$ 330,85 bilhões, representando 4,34% do produto interno bruto e 21,78% das receitas administradas pela RFB” (Brasil, 2019b, p. 9 e 17).

Conforme disposto no Acórdão nº 1.112/2020, do Tribunal de Contas da União (TCU), não obstante os avanços no desenvolvimento da governança dos subsídios tributários, ainda existe uma agenda a ser desenvolvida, “notadamente em aspectos das etapas de formulação – incluindo a própria operacionalização da concessão dos subsídios – e monitoramento dessas políticas”. Essas lacunas dizem respeito à definição de “objetivos, metas, indicadores, prazo de vigência, órgão gestor, informações quantitativas e qualitativas necessárias para os processos de monitoramento e avaliação”. A manifestação do TCU também ressalta a importância “da definição de unidade de coordenação e supervisão das políticas que oriente a formulação das políticas públicas, bem como da identificação e da definição dos papéis dos órgãos essenciais nessa etapa” (Brasil, 2020).

A discussão sobre governança fiscal dos gastos indiretos de natureza tributária é especialmente relevante no âmbito da economia brasileira. Em dezembro de 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), fundado em uma regra de expansão da despesa que impõe um teto de gastos no âmbito do orçamento federal. Esse dispositivo constitucional determina um crescimento do gasto com despesa primária limitado à variação anual da inflação mensurada pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). No entanto, o gasto indireto de natureza tributária não é alcançado por essa regra limitadora da expansão da despesa, fato que pode acabar por constituir um componente adicional de incentivo a sua expansão.

Na análise da política de governança desenvolvida neste artigo, são considerados quatro aspectos fundamentais. O primeiro deles diz respeito às informações básicas relacionadas à definição, ao modo de estimar e aos procedimentos de monitoramento. O segundo focaliza a elaboração de políticas públicas, mais especificamente os procedimentos requeridos para instituir ou ampliar os subsídios

tributários e os incentivos para revogar ou reduzir os gastos indiretos de natureza tributária. O terceiro aspecto trata da regulamentação relativa às regras de responsabilização pela elaboração e publicação de dados e informações referentes às políticas de subsídios tributários. Por fim, são observados os procedimentos reguladores dos processos de revisão e avaliação *ex post* de subsídios, mais propriamente a competência, a metodologia, a transparência e os mecanismos de *feedback* no âmbito das políticas públicas.

O texto está organizado em torno de quatro seções. Após esta introdução, a segunda seção apresenta notas sobre os fundamentos teóricos e as recomendações de políticas públicas referentes à governança fiscal. A terceira seção comenta sobre experiências internacionais relativas a medidas de política de governança fiscal ligadas a subsídios governamentais. Por fim, são apresentadas considerações finais sobre os assuntos desenvolvidos no âmbito deste texto.⁴

2 TEORIA E POLÍTICA DA GOVERNANÇA FISCAL

Esta seção apresenta uma breve revisão da literatura sobre considerações de natureza teórica relacionadas à abordagem da política fiscal com base em regras e sobre recomendações de política de governança fiscal baseadas em argumentos de primeira e de segunda geração. Esses termos são usados para designar dois períodos fundamentais do processo de evolução das normas relacionadas à governança fiscal. Aquelas instituídas no período anterior à eclosão da crise financeira global de 2008 foram designadas como regras de primeira geração e as instituídas após o início da crise foram denominadas regras de segunda geração. Em síntese, as duas gerações são fundadas em princípios de simplicidade, flexibilidade e aplicabilidade (*enforcement*). Mas, como observado por Eyraud *et al.* (2018, p. 10), na segunda geração houve um aprimoramento da flexibilidade e da aplicabilidade às custas da simplicidade.

Neste texto, a governança fiscal é definida como um arranjo institucional composto por regras legais e infralegais, de natureza numérica ou processual, que normatizam como a política fiscal será planejada, aprovada, executada, monitorada e avaliada, e que tem como propósito restringir a discricionariedade nas decisões de política fiscal e afirmar um padrão de disciplina fiscal compatível com a sustentabilidade da solvência da dívida pública a longo prazo (Eyraud *et al.*, 2018). Em outros termos, é adequado afirmar que a governança fiscal é estruturada para exercer a função de ancoragem das expectativas de longo prazo associadas à sustentabilidade da política fiscal (Kumar *et al.*, 2017, p. 4). Essas regras são conjugadas com práticas e processos organizadores de direitos e responsabilidades, no

4. Para uma leitura adicional sobre gastos tributários, inclusive definição, implementação, contribuições para o desenvolvimento de políticas setoriais e riscos de natureza fiscal, ver Villela, Lemgruber e Jorrat (2010).

âmbito das corporações e agências governamentais, de modo a ampliar o grau de alinhamento das estruturas com as estratégias, qualificar a prestação de contas e reduzir riscos.⁵

2.1 Teoria da governança fiscal

A prevalência de modelos que analisam a economia pelo lado da oferta relegou a política fiscal à neutralidade. Economistas monetaristas e novos clássicos consideraram que o principal instrumento de coordenação macroeconômica é a política monetária. Há mais de setenta anos, Milton Friedman (1948) já se posicionava contrariamente ao uso de instrumentos macroeconômicos como política de estabilização do ciclo de negócios. Essa posição será posteriormente assumida e desenvolvida pelos economistas novos clássicos.⁶ Portanto, a política fiscal não deveria ser utilizada enquanto instrumento anticíclico.

De acordo com Friedman (1948, p. 2-3, tradução nossa),

uma política de determinação do volume de gastos governamentais em bens e serviços – definidos para excluir gastos de transferência de todos os tipos – deve ser definida inteiramente com base em desejo, necessidade e disposição da comunidade de pagar pelos serviços públicos. Mudanças no nível de despesa devem ser feitas apenas em resposta a alterações no valor relativo atribuído pela comunidade aos serviços públicos e ao consumo privado. Nenhuma tentativa deve ser feita para variar as despesas, direta ou inversamente, em resposta a flutuações cíclicas na atividade econômica. Como os objetivos básicos da comunidade presumivelmente mudariam apenas de forma lenta – exceto em tempos de guerra ou ameaça imediata de guerra –, essa política, com a mesma exceção, levaria a um volume relativamente estável de gastos em bens e serviços.⁷

A argumentação crítica de Friedman (1948, p. 473-475) à discricionariedade na condução de política fiscal foi baseada na percepção de incapacidade dos seus formuladores para desenvolver respostas em tempo hábil (haveria atrasos entre a percepção dos problemas e a observância dos efeitos decorrentes do uso dos instrumentos mobilizados) e para antecipar a magnitude dos efeitos derivados dos instrumentos mobilizados para enfrentar os problemas adversos relacionados ao nível de atividade econômica. Nesses termos, medidas ativas de política fiscal relacionadas ao sistema tributário, às despesas com bens e serviços e às transferências

5. Disponível em: <<https://www.revenue.ie/en/corporate/documents/governance/governance-framework.pdf>>.

6. Milton Friedman, um economista monetarista, desenvolveu originalmente a crítica ao uso da política econômica para estabilizar o ciclo de negócios. Posteriormente, os economistas “novos clássicos” desenvolveram a tese de Friedman, mas o fizeram usando um novo fundamento teórico: as expectativas racionais.

7. “Policy of determining the volume of government expenditures on goods and services – defined to exclude transfer expenditures of all kinds – entirely on the basis of the community’s desire, need, and willingness to pay for public services. Changes in the level of expenditure should be made solely in response to alterations in the relative value attached by the community to public services and private consumption. No attempt should be made to vary expenditures, either directly or inversely, in response to cyclical fluctuations in business activity. Since the community’s basic objectives would presumably change only slowly – except in time of war or immediate threat of war – this policy would, with the same exception, lead to a relatively stable volume of expenditures on goods and services”.

governamentais acabariam por produzir efeitos desestabilizadores a longo prazo. Logo, a recomendação é para a organização de uma política fiscal orientada para a constituição de equilíbrio orçamentário. Admite-se, excepcionalmente, a utilização de estabilizadores automáticos – mecanismos associados às receitas tributárias e despesas governamentais que estimulam a atividade econômica em períodos de recessão e contraem a atividade econômica nos períodos de expansão – como reposta fiscal de curto prazo aos movimentos declinantes do nível de atividade econômica.

A configuração institucional do sistema tributário não deve ser alterada em resposta a flutuações cíclicas na atividade econômica. O fluxo de receitas deve variar exclusivamente como consequência automática da variação do nível de atividade. As modificações na configuração institucional do sistema tributário devem ser realizadas exclusivamente em consequência das escolhas da comunidade em relação à cesta de bens e serviços e ao sistema de transferências governamentais desejados. Portanto, toda decisão de aumento dos gastos deve ser acompanhada de um aumento correspondente na receita, de modo a garantir a sustentabilidade fiscal a longo prazo. A escolha da comunidade por um menor grau de desigualdade deve ser realizada, preferencialmente, por medidas de política fiscal de natureza horizontal em contraponto a intervenções específicas (Friedman, 1948, p. 476).

Essa concepção de política fiscal admite a existência de uma mecânica de estabilização automática. No período de retração da atividade econômica, a redução do nível de atividade promoveria uma disparada dos gatilhos relacionados aos estabilizadores automáticos (por exemplo, os mecanismos de transferências governamentais do tipo seguro-desemprego) que efetivariam um aumento da despesa e produziriam um déficit no resultado fiscal do governo. No período de crescimento econômico, haveria uma reversão desses gastos acionados pelos estabilizadores automáticos e uma retomada do crescimento do volume de arrecadação. Consequentemente, seriam obtidos superávits fiscais capazes de restabelecer a trajetória de equilíbrio da dívida pública. Portanto, a contribuição da política fiscal à estabilidade do ciclo de negócios seria baseada em regras organizadoras de ajustes automáticos, não em uso de instrumentos e estratégias de políticas oriundas do poder discricionário dos tomadores de decisão com atuação na área de política econômica.

Como ressaltado por Friedman (1948, p. 478), um elemento essencial desse modelo de política fiscal é a consideração de que a instituição de estabilizadores automáticos não tenha sido originada em razão de seus efeitos anticíclicos, mas sim em razão de seus impactos em termos de padrão distributivo escolhido pela comunidade. Logo, por princípio, a política fiscal não deve dispor de propósitos orientados à estabilidade do ciclo de negócios em razão da incapacidade para alcançar resultados eficientes em uma perspectiva de longo prazo.

O argumento favorável à adoção de uma política fiscal baseada em regras, em oposição ao modelo com base em discricionariedade do formador de política, foi originado por Friedman (1948) e, posteriormente, desenvolvido por economistas associados a nova economia clássica (novos clássicos), em especial por Kyndland e Prescott (1977), sendo que essas abordagens tomam por base diferentes linhas de argumentação.⁸

O papel da política fiscal é relevante para o equilíbrio macroeconômico, porém, coadjuvante à política monetária. Argumentos teóricos, como a “equivalência ricardiana”,⁹ procuraram evidenciar a neutralidade dos instrumentos de política fiscal em propósitos relacionados ao estímulo do nível de atividade econômica, mesmo quando considerado um horizonte de curto prazo. Nos modelos de “economia pelo lado da oferta” (*supply side economics*), cabe à política fiscal prover os requisitos necessários para evitar pressões inflacionárias sobre a demanda agregada e para assegurar a solvência da dívida pública. O equilíbrio das contas públicas torna-se uma questão central no debate. Nesse contexto, aprofunda-se o debate sobre regras e discricionariedade em política fiscal.

Os argumentos de Kyndland e Prescott (1977), de crítica à plena discricionariedade na condução de política econômica, tomam por base a consideração da natureza dinâmica dos sistemas econômicos, ou seja, as escolhas dos agentes econômicos dependem em parte de suas expectativas racionais em relação ao futuro, inclusive quanto ao comportamento futuro da própria política econômica. Nesses termos, mesmo em uma situação de que o formulador seja capaz de estabelecer uma regra ótima de política econômica para um tempo zero ele não terá como contabilizar os efeitos que essa própria política exercerá sobre a regra de escolha dos agentes econômicos em tempos futuros, e ainda mais sobre as expectativas desses agentes em relação a medidas futuras de políticas econômicas, fatos que acabam por comprometer a consistência intertemporal do plano ótimo de intervenção formulado originalmente.

De acordo com Kyndland e Prescott (1977, p. 474, tradução nossa),

uma vez que as regras ótimas de decisão variam sistematicamente com mudanças na estrutura de séries relevantes para o tomador de decisão, qualquer mudança na política alterará a estrutura dessas regras.

Assim, mudanças na política induzem mudanças na estrutura, que por sua vez exigem reestimativa e mudanças futuras na política, e assim por diante. Encontramos, para

8. Outro argumento mencionado na literatura (Hagen, 2005) como fundamento para adoção de uma política fiscal baseada em regras é o “problema do fundo de recursos comuns” (*the common pool problem*). Diz respeito ao uso de recursos da arrecadação geral de impostos para o atendimento de interesses de grupos específicos como resultado de *lobbys* exercidos pelos beneficiários e seus representantes políticos junto ao governo. Combina a concentração de benefícios das políticas públicas em determinados grupos e a dispersão dos custos entre a sociedade. Segundo a abordagem do “problema do fundo de recursos comuns”, a disseminação da estratégia de concentração de benefícios e dispersão de custos tende a promover a ampliação dos gastos governamentais, dos déficits fiscais e da dívida pública.

9. Para uma leitura dos argumentos da abordagem da equivalência ricardiana, ver Barro (1974).

algumas estruturas não implausíveis, que esse procedimento iterativo não converge e, ao contrário, os esforços de estabilização têm o efeito perverso de contribuir para a instabilidade econômica.¹⁰

A principal implicação decorrente dessa abordagem é a proposição segundo a qual as políticas ativas – originadas em processo de escolha discricionária por parte dos formuladores –, orientadas a determinado comportamento do ciclo de negócios, são ineficientes e, conseqüentemente, não devem constituir base que oriente escolhas de política econômica. O melhor fundamento é organizar um processo decisório em política econômica que seja baseado em regras capazes de limitar a ação discricionária e, conseqüentemente, ampliar a previsibilidade do comportamento futuro dos formuladores de política econômica.

Retornando aos termos da argumentação desenvolvida por Kydland e Prescott (1977, p. 487, tradução nossa), “se não quisermos selecionar a política de maneira ideal, como ela deve ser selecionada? Nossa resposta é, como Lucas (1976) propôs, que a teoria econômica seja usada para avaliar regras alternativas de políticas e que uma com boas características operacionais seja selecionada”.¹¹

Esse referencial teórico acabou proporcionando os fundamentos que vieram a constituir as bases de um sistema de governança orientado a garantir a sustentação fiscal de longo prazo e o fez tomando como referência primordial a noção de estabilidade da capacidade de solvência governamental em relação aos compromissos referentes à dívida pública. O êxito desse propósito requer um horizonte temporal de planejamento da política fiscal capaz de subordinar o curto prazo – fortemente associado aos ciclos políticos – ao longo prazo. Nesses termos, um arranjo qualificado de governança fiscal é percebido como relevante para o desempenho da política fiscal à medida que contribui para a afirmação de uma trajetória de resultados das contas públicas compatível com a manutenção de capacidade de solvência da dívida pública ao longo de sucessivos exercícios financeiros.

A crise financeira mundial originada em 2008 e suas conseqüências adversas sobre o desempenho das atividades produtivas impulsionaram a retomada das análises quanto às estratégias em matéria de política econômica. Segundo palavras de Blanchard *et al.* (2016, p. 9), referindo-se à conferência do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2011: “Entre os pesquisadores e os formuladores de políticas econômicas participantes da conferência, havia um nítido

10. “Since optimal decision rules vary systematically with changes in the structure of series relevant to the decision maker, any change in policy will alter the structure of these rules. Thus, changes in policy induce changes in structure, which in turn necessitate reestimation and future changes in policy, and so on. We found for some not implausible structures that this iterative procedure does not converge, and, instead, stabilization efforts have the perverse effect of contributing to economic instability”.

11. “If we are not to attempt to select policy optimally, how should it be selected? Our answer is, as Lucas (1976) proposed, that economic theory be used to evaluate alternative policy rules and that one with good operating characteristics be selected”.

entendimento comum de que estávamos diante de um ‘mundo novo desafiador’ e que tínhamos mais perguntas do que respostas.” Nesse ambiente, surgiram propostas relacionadas à necessidade de adoção de modelos de política de governança fiscal capazes de superar os limites impostos por “regras rígidas” e proporcionar “regras flexíveis”, ou seja, capazes de dispor de uma configuração institucional dotada de “cláusulas de escape”.

Ao analisar o papel da política fiscal em um contexto de depressão econômica, DeLong e Summers (2012, p. 233) mencionam que – em ambientes macroeconômicos que combinam economia com desemprego elevado, excesso de capacidade produtiva e taxa de juros nominais de curto prazo próximas de zero – o uso de política fiscal expansionista pode contribuir positivamente para ativar o nível de atividade econômica, sem gerar repercussões adversas manifestas por gargalos pelo lado da oferta e aumento das taxas de juros reais praticadas no âmbito da política monetária. A hipótese de adoção de política fiscal ativa é especialmente relevante em cenários com presença de histerese, quando as evidências apontam para uma redução do produto potencial da economia.

O argumento sobre a necessidade de equilíbrio entre as agendas de reformas estruturais e a condução da política fiscal a curto prazo foi desenvolvido por Roubini (2016, p. 174-175). Ressalta que, diante de crises financeiras que geram fortes efeitos nos balanços das empresas e contração expressiva do consumo e do investimento privado, a adoção de arranjo de política fiscal capaz de reduzir riscos de aprofundamento da recessão e conformação de um cenário de depressão é apropriada. Em cenários recessivos, “pode-se fazer o que quiser com o numerador da relação dívida/PIB, mas se o denominador (PIB) permancer em queda, essa proporção vai continuar crescendo e se torna insustentável” (Roubini, 2016, p. 182-183). Nesse contexto, marcado por riscos de retrocesso social e político decorrente de um prolongamento da fase recessiva do ciclo de negócios, assume maior importância uma agenda de políticas orientadas ao crescimento econômico.

De acordo com Eberly (2016, p. 145-148), é relevante observar a necessidade de regras fiscais capazes de permitir a acomodação da política econômica a circunstâncias não previstas e que, no limite, poderiam comprometer a própria credibilidade do modelo de governança fiscal. Segundo a autora, o desenho institucional das regras fiscais pode assumir uma configuração referenciada no ciclo de negócios. Nesses termos, admite déficits ao longo dos períodos recessivos e impõe disciplina fiscal em períodos posteriores a retomada do nível de atividade econômica, de modo a estabelecer a sustentabilidade da relação da dívida como proporção do PIB. A autora também observa que a necessidade de atenção com possíveis efeitos de “janelas de fuga” pode gerar interpretações que comprometam a credibilidade da regra fiscal.

2.2 Política de governança fiscal

A política de governança fiscal trata, essencialmente, da construção, do monitoramento e da avaliação da arquitetura institucional. Tal arquitetura é relacionada à definição do grau de liberdade admitido aos tomadores de decisão que atuam em agências governamentais e lidam com instrumentos capazes de impactar o equilíbrio de longo prazo das contas públicas, em especial os agregados relacionados à dívida pública.¹² O arranjo institucional de governança fiscal define o espaço no qual a discricionariedade do formador de política pode ser exercida.

As regras de governança fiscal são desenhadas e analisadas por diferentes perspectivas e admitem diferentes mecanismos de classificação. De acordo com Kumar *et al.* (2017, p. 5), essas regras podem ser orientadas para quatro propósitos principais: i) processos referentes à arrecadação de receitas; ii) procedimentos e metas numéricas relacionados à realização de despesas; iii) métodos de apuração e metas numéricas relativos à resultados fiscais primários e nominais; e iv) regras numéricas definidoras de limites para a dívida pública mensurada como proporção do PIB.

A literatura internacional admite uma hierarquização de regras. Segundo Eyraud *et al.* (2018, p. 6 e 20), a classificação envolve, em primeiro plano, a consideração de uma “regra-âncora”, orientada por propósitos de médio e longo prazo, e, em segundo plano, um conjunto de regras operacionais focalizadas no controle direto e de curto prazo da política fiscal. Estas últimas são classificadas em numéricas e processuais,¹³ e, em geral, estão diretamente conectadas ao orçamento anual. A regra-âncora diz respeito ao objetivo primordial de sustentabilidade fiscal de longo prazo e se configura mediante o estabelecimento de um limite para a dívida pública. As regras operacionais numéricas dizem respeito a limites mínimos ou máximos, absolutos ou relativos, estabelecidos em lei e referentes a indicadores fiscais específicos e períodos determinados. As regras operacionais “processuais”, como o próprio nome sugere, normatizam os procedimentos que devem ser necessariamente observados nas etapas de planejamento, deliberação e execução das ações relacionadas a instrumentos de política fiscal.

As regras relacionadas aos processos de elaboração e implementação da política fiscal cumprem três funções fundamentais (Eyraud *et al.*, 2018, p. 7), como veremos a seguir.

- Limitar operações fiscais (*commitment device*): alteram o comportamento fiscal dos agentes mediante imposição de restrições ao grau

12. Para uma análise do perfil das regras de governança fiscal no âmbito internacional, apoiada na base de dados do FMI, ver Lledó *et al.* (2017).

13. De acordo com Eyraud *et al.* (2018, p. 20), “estruturas fiscais bem-projetadas devem incluir os dois tipos de regras. Mas, na prática, estruturas desequilibradas são comuns. [...] cerca de um quarto dos países com estruturas fiscais baseadas em regras violam o princípio da ancoragem: quase 10% dos países têm uma regra de dívida sem regra operacional, enquanto a parcela de países com apenas regras operacionais (mas sem regra de dívida) é de cerca de 15%”.

de discricionariedade dos *policy makers* na condução da política fiscal e de estabelecimento de mecanismos punitivos para garantir maior grau de cumprimento das regras restritivas.

- Informar sobre procedimentos fiscais (*signaling effect*): obrigam a produção e a publicação de informações relevantes sobre os fundamentos observados e os procedimentos fiscais futuros, contribuindo para a superação de assimetrias de informação entre o governo e a comunidade, em especial os agentes do mercado financeiro responsáveis por decisões de investimento e de financiamento e refinanciamento da dívida pública.
- Definir parâmetros fiscais capazes de orientar de forma mais adequada a formação de coalizões políticas e o processo que deliberam sobre questões relacionadas à política fiscal no âmbito do parlamento (*political function*).

Na análise da natureza causal entre adoção de regras fiscais e nível do déficit fiscal, Eyraud *et al.* (2018, p. 5 e 10) ressaltam que os arranjos institucionais fiscais devem dispor de três requisitos fundamentais, porém de difícil alcance simultâneo. O primeiro diz respeito à simplicidade e envolve uma definição clara e um propósito explícito, bem como a facilidade para monitorar, controlar e avaliar. O segundo trata da flexibilidade, entendida como a disponibilidade de cláusula de escape e a capacidade de ajustamento ao ciclo de negócios, bem como de procedimentos de retorno aos limites das metas numéricas convencionais ou de reajuste após a reversão das condições que determinarão a tolerância com a violação de regras. O terceiro focaliza a aplicabilidade (*enforcement*) e remete à capacidade de fazer valer a correta aplicação e o pleno cumprimento das normas, inclusive mediante um papel ativo de monitoramento e de avaliação por parte das autoridades fiscais independentes. As duas gerações de normas fiscais observam esses princípios. No entanto, a segunda geração favorece a flexibilidade e a aplicabilidade às custas da simplicidade.

Um aspecto relevante e controverso ressaltado na literatura diz respeito ao desenho de cláusulas de escape ou “janelas de fuga”, dispositivos que permitam flexibilidade aos modelos de governança. Esse tipo de dispositivo é especialmente relevante para permitir ao governo a possibilidade de uso da política fiscal ativa ou apoio fiscal discricionário em circunstâncias nas quais prevaleça um produto abaixo do nível potencial, desemprego cíclico elevado e política monetária com taxas de juros próximas de zero (DeLong e Summers, 2012, p. 235-236).

A tênue linha divisória entre rigidez e flexibilidade é analisada por Wyplosz (2012, p. 24). Segundo esse autor, a sustentabilidade de uma estrutura de governança baseada em regras numéricas requer graus de flexibilidade capazes de viabilizar ajustes diante de ocorrência de eventos contingentes. Nesses termos, uma opção para o gerenciamento da zona divisória entre a rigidez e a flexibilidade pode ser

exercida por uma instituição fiscal independente – menos exposta à pressão dos grupos de interesse – constituída mediante um arranjo institucional que lhe permita contribuir efetivamente para a consistência intertemporal da política fiscal.

O processo de evolução dos procedimentos de governança fiscal tem sido expressivo, porém permanece na ordem do dia um conjunto de temas observados como desafios a serem enfrentados e superados. Eyraud *et al.* (2018, p. 10-11) comentam que as principais dificuldades para o alcance de um arranjo institucional de governança fiscal harmônico estão relacionadas a três fatores, como se vê a seguir.

- Complementaridade entre as regras: a instituição de um conjunto de regras e o aperfeiçoamento incremental em algumas das existentes, muitas vezes desenhadas por uma perspectiva isolada (para cada regra, um propósito específico), acabam por gerar riscos de sobreposições ou inconsistências no âmbito do arranjo de governança.
- Complexidade das regras mais flexíveis: a expansão do grau de flexibilização implica maior grau de sofisticação no desenho das regras fiscais, em especial em questões relacionadas à possibilidade de limites ajustáveis a situações específicas e aos procedimentos de retorno dos indicadores a limites numéricos convencionais após a modificação das circunstâncias que determinaram a ativação da cláusula de escape.
- Alcance de um padrão adequado de conformidade (*compliance*): a necessidade de ampliar o cumprimento das regras fiscais e reduzir violações torna-se um desafio mais complexo em arranjos institucionais que admitem flexibilização de regras mediante adoção de cláusulas de escape.

O alcance de um padrão adequado de efetividade da governança fiscal requer a constituição de uma estrutura de incentivos capaz de conceder benefícios aos que optam pela observância dos termos da governança e impor custos expressivos aos que não cumpram as regras fiscais.

Em análises sobre a experiência de desenho e de implementação de regras fiscais em um conjunto de países,¹⁴ Eyraud *et al.* (2018, p. 16-18) ressaltam a legitimidade, isto é, o apoio público aos objetivos pretendidos pelo modelo de governança adotado, como o elemento primordial para a afirmação de uma política de governança fiscal. Outros cinco fatores são ressaltados como determinantes para que a maior capacidade dos arranjos de governança alcancem os objetivos pretendidos em termos de política fiscal.

- Abrangência institucional (*broad institutional and economic coverage*): diz respeito à necessidade de as regras disciplinarem o conjunto das

14. Brasil, Chile, Holanda, Noruega, Suécia, Suíça, Índia e Botsuana.

operações fiscais e as operações quase-fiscais – isto é, operações com natureza fiscal, porém não evidenciadas no orçamento, também devem ser consideradas elementos associados à matriz de riscos fiscais, inclusive os elementos referentes aos governos subnacionais e empresas estatais.

- Capacidade para mitigar flutuações do nível de atividade (*building buffers*): os arranjos institucionais de governança devem comportar mecanismos que viabilizem respostas anticíclicas e auxiliem no enfrentamento da retração no nível de atividade econômica. Uma opção é a adoção de regras ciclicamente ajustadas; outra é a constituição de estabilizadores automáticos – instrumentos fiscais pelo lado da receita e da despesa, disparados por mecanismos institucionais, e que reagem aos movimentos do ciclo de negócios, atenuando suas flutuações.
- Calibragem das regras (*good calibration*): diz respeito à constituição de um arranjo equilibrado entre a abrangência das regras e o espaço para o exercício da discricionariedade. Um aspecto relevante para a observância desse requisito é a definição do horizonte temporal necessário ao processo de convergência da dívida a um patamar estimado como adequado ao ambiente macroeconômico. Mudanças no ambiente macroeconômico podem demandar reconfiguração das normas de governança fiscal.
- Cláusulas de escape eficazes (*well-designed escape clauses*): o desenho adequado dessas cláusulas confere resiliência ao modelo de governança fiscal frente a choques adversos do nível de atividade que extrapolam a capacidade de controle governamental. A prévia e qualificada regulação das cláusulas de escape organiza a flexibilização e impede desconfigurações da governança originadas por medidas *ad hoc*.
- Instituições fiscais independentes (*institutions to foster compliance*): tais organizações desempenham funções necessárias à ampliação do grau de transparência do processo orçamentário, ao aperfeiçoamento do monitoramento dos planos e procedimentos de implementação da política fiscal, e à qualificação de análises e avaliações sobre sustentabilidade fiscal. Esses procedimentos ampliam a credibilidade das contas e das previsões fiscais.

Outro argumento mencionado como relevante pela literatura (Hagen, 2005, p. 6-7) sobre arranjos institucionais de governança fiscal é a capacidade de coordenação centralizada do processo orçamentário, entendida como a agregação de todas os instrumentos e decisões sobre receitas e gastos públicos no âmbito do processo orçamentário. Esse procedimento mitiga riscos de desvios fiscais decorrentes de quatro fatores: i) o uso de fundos públicos fora do orçamento; ii) a indexação de programas de gastos; iii) a instituição ou a ampliação de despesas fora

da legislação financeira; e iv) a ausência de declaração sobre passivos contingentes. Nesses termos, a coordenação centralizada é um requisito fundamental para que as escolhas associadas à política fiscal sejam tomadas em bases que permitam uma percepção clara e abrangente das suas consequências, em especial quanto à sustentabilidade fiscal a longo prazo.

3 GOVERNANÇA FISCAL DOS GASTOS INDIRETOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA: NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Esta seção apresenta uma resenha – constituída por um conjunto de notas curtas (fragmentos) – sobre a arquitetura de governança fiscal de gastos tributários ou subsídios tributários em dez países: Alemanha, Canadá, Coreia do Sul, Estados Unidos, Espanha, França, Holanda, Japão, Reino Unido e Suécia. A escolha da amostra foi determinada pela disponibilidade de dados e informações, os quais foram obtidos, essencialmente, pela publicação da OECD (2010).

Neste texto, subsídios tributários (ou gastos tributários) são entendidos como gastos governamentais indiretos de natureza tributária constituídos e operacionalizados por meio de regras de exceção ao sistema tributário de referência. Esses gastos indiretos constituem meio para reduzir o custo ao produtor ou o preço final ao consumidor¹⁵ e, consequentemente, alcançar objetivos de políticas públicas – por exemplo, a inovação tecnológica, a ampliação das exportações e os investimentos em equipamentos de infraestrutura. Como observado por Leister *et al.* (2018, p. 24), “o termo ‘gasto’ enfatiza o fato de que os recursos que deixam de ser arrecadados poderiam financiar programas de gastos públicos explícitos em benefício daqueles aos quais se reduz a carga tributária e inclusive outros”.

3.1 Definição, estimativa e procedimentos de monitoramento de gastos indiretos de natureza tributária

A definição de subsídios tributários ou despesas indiretas de natureza tributária (ou auxílios tributários ou medidas tributárias especiais) é uma perda planejada de receitas com o propósito de alcançar um ou mais objetivos de política pública. O subsídio constitui um “desvio” em relação às normas constitutivas do sistema tributário de referência (*benchmark*). A definição, em geral, não é estabelecida em lei, mas sim adotada pelos gestores de política fiscal com algum grau de arbítrio. No Japão, por exemplo, os subsídios tributários têm como característica central a focalização. O desvio é ressaltado em relação aos princípios tributários relacionados à equidade, à neutralidade e à simplicidade. Na França e na Alemanha, os benefícios tributários que atendem a maioria dos contribuintes são assumidos

15. Para uma análise da definição de subsídios adotada no âmbito da política fiscal do governo federal ver Brasil (2019a, p. 6-9).

como de natureza estrutural e, portanto, como parte da norma; logo, não são contabilizados como subsídios.

A motivação para adoção dos subsídios tributários é associada, em geral, a propósitos referentes ao alcance de um ou mais objetivos de política pública estabelecido em relação a um determinado recorte setorial, territorial ou referente a grupos de famílias. Na Suécia, o uso deste instrumento é sustentado por propósitos de promoção da eficiência na administração do sistema tributário.

O método mais adotado para estimar os valores dos subsídios tributários é o da receita perdida ou perda inicial de receita no tempo zero. Este procedimento estima os valores relativos a cada um dos subsídios isoladamente e considera constante o comportamento dos contribuintes – famílias e empresas – após a instituição do subsídio e o modo de organização dos mercados e cadeias produtivas, também assume como válida a hipótese de ausência de efeitos de interação resultantes de dois ou mais subsídios bem como a ausência de efeitos dos subsídios sobre os gastos diretos do governo. Esta metodologia não considera os efeitos dos subsídios sobre o PIB decorrentes do impacto gerado sobre a estrutura produtiva, portanto, não constitui uma boa estimativa de potencial de arrecadação associado à revogação do subsídio. Na França, as despesas tributárias com impostos locais são contabilizadas como subsídios quando operacionalizadas mediante mecanismos de reembolso por parte do governo central.

As informações que alimentam as estimativas são obtidas principalmente em declarações tributárias, dados administrativos, informações setoriais e pesquisas acadêmicas. Em geral, há variações de modelo e de fontes de informação para cada modalidade de subsídio ou para cada tipo de tributo. O Canadá disponibiliza as metodologias adotadas em suas estimativas. A França informa sobre o grau de confiabilidade das estimativas usando três classificações: muito bom, bom e aproximação.

O foco do monitoramento e da sistematização de informações sobre os subsídios tributários recai primordialmente sobre tributos federais sob controle integral do governo central, em especial o imposto de renda, o imposto sobre seguro social e o imposto sobre valor agregado (IVA). Na Alemanha, a federalização da legislação tributária relativa à maioria dos impostos favorece a apuração dos subsídios tributários para todos os níveis de governo. O mesmo ocorre no Japão, ainda que autoridades locais disponham de grau de autonomia para fazer escolhas sobre definições de alíquotas dentro de uma margem definida por lei federal. No Canadá, diversas províncias produzem e publicam informações sobre suas concessões de subsídios.

3.2 Elaboração de políticas públicas: procedimentos para instituir ou ampliar e incentivos para revogar ou reduzir gastos indiretos de natureza tributária

Os processos de instituição e de ampliação dos gastos tributários, com frequência, não dispõem de limites explícitos estabelecidos mediante regras numéricas, mas envolvem regras processuais que impõem a necessidade de alinhamento entre a política de gastos tributários e a estratégia geral de política fiscal. Estes procedimentos prudenciais, em geral, são evidenciados pela exigência prévia de:

- proposição pelo governo federal e aprovação pelo parlamento;
- apresentação de estudos relacionados ao impacto fiscal decorrente da concessão do benefício; e
- demonstração de mecanismos de compensação fiscal proporcional ao valor do benefício concedido.

Os estudos e as compensações são demonstrados pela unidade de governo gestora da política fiscal. O atendimento da requisição de compensação, com frequência, pode ser realizado mediante revogação ou redução de despesas convencionais de caráter continuado ou pela ampliação do volume de receitas derivadas de mudanças estruturais na política tributária, como, por exemplo, a ampliação de alíquotas ou de bases de incidência, ou ainda pela redução no valor das concessões de outros benefícios tributários. A comprovação dos efeitos esperados das medidas de compensação deve ser realizada para o exercício de referência e para exercícios subsequentes. No caso da Coreia do Sul, essa projeção de impacto deve cobrir cinco exercícios financeiros contados a partir do ano da promulgação do benefício. Em síntese, vale o princípio de que é preciso pagar previamente (*pay as you go*) para incluir ou ampliar a concessão de benefícios de natureza tributária no âmbito do sistema fiscal.

A maior parte dos países não dispõe de um limite quantitativo referente ao valor de novas concessões relativos ao orçamento anual ou ao estoque de gastos tributários. No entanto, em alguns casos, como é o caso da Inglaterra, a configuração do sistema de regras fiscais existente, como por exemplo “regra de ouro” ou “regra limite para a dívida pública” – ainda que não diretamente relacionada a benefícios – acaba por estabelecer constrangimentos indiretos na concessão ou ampliação de gastos tributários. Na Suécia, coexistem uma regra de limite para o gasto público convencional e uma meta de superávit primário, fatos que acabam por instituir implicitamente uma meta para as receitas e restringir os gastos tributários. Por outro lado, a legislação sueca admite o superávit primário projetado acima da meta como fonte de recursos destinados a compensar novos gastos tributários.

Na Coreia do Sul, há uma restrição constituída por uma regra numérica que estabelece um limite de crescimento anual das despesas tributárias da ordem

0,5% tomando por base a relação entre a média dos gastos tributários dos três anos anteriores e a média da receita tributária arrecadada nos três exercícios anteriores. Este procedimento apresenta alta complexidade por envolver questões metodológicas relacionadas a mensuração dos gastos e a flutuação dos gastos ao longo do ciclo econômico.

No Canadá, a instituição de novas despesas tributárias é proposta pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo. Todos estes itens de despesa compõem a Lei Orçamentária Anual (LOA). Não há um limite quantitativo e não há cláusula definidora de um período de vigência. Na Holanda, há limites anuais específicos para gastos tributários. Alcançado o limite, o uso dos créditos é suspenso até o início do ano fiscal subsequente.

3.3 Elaboração e publicação de dados e informações sobre gastos indiretos de natureza tributária

A responsabilidade pela elaboração e publicação dos dados e das informações relativas aos subsídios tributários é sempre atribuída à agência responsável pela elaboração da política econômica, em especial os departamentos que respondem pela elaboração e gestão orçamentária e pela gestão das receitas governamentais. Em alguns casos, esta atribuição é definida em lei e, em outros, normatizada por documentos infralegais.

Os documentos com dados e informações são publicados, geralmente, como um anexo da LOA. Em alguns casos, há a elaboração de um documento em separado do orçamento anual, mas, ainda assim, o encaminhamento ao Congresso é realizado de modo conjunto. A Coreia do Sul, por exemplo, publica anualmente um documento específico sobre subsídios, em separado do orçamento. A Alemanha divulga semestralmente relatórios sobre os subsídios concedidos.

A abrangência temporal da série histórica de dados publicados observa sempre a plurianualidade, envolvendo anos anteriores, o ano de referência e anos posteriores. A maior abrangência é adotada pelo Canadá que informa sobre o ano de referência, os cinco anos anteriores e os dois anos posteriores. Em geral, as informações dos anos anteriores são oriundas de dados administrativos observados e as demais estimadas com base em estimativas.

Em alguns países o conteúdo da publicação envolve, além dos dados referentes aos subsídios tributários, um conjunto de outras informações relevantes. A França informa sobre: as legislações que fundamentam as concessões de subsídios, o número de beneficiários, os métodos de avaliação, a confiabilidade das avaliações, o ano de criação do subsídio tributário, a última modificação relevante na respectiva legislação e nas contas referentes à previdência social constam ainda informações sobre a existência, ou não, de compensações para a previdência

social. A Holanda apresenta informações detalhadas sobre novas concessões, revogações de concessões ocorridas no exercício anterior, aumentos de gastos tributários e reduções de gastos tributários. A Suécia apresenta informações sobre os programas relacionados a cada um dos objetivos declarados nos termos de concessão de subsídios tributários.

3.4 Revisão e avaliação *ex post* de gastos indiretos de natureza tributária: competência, metodologia, transparência e mecanismos de *feedback*

Os procedimentos de monitoramento e avaliação dos gastos tributários constituem rotina nas agências responsáveis pelo planejamento e desenvolvimento da política fiscal nos países observados na amostra considerada neste capítulo. No entanto, há uma grande variedade de configurações de procedimentos de trabalho. Essa diversidade diz respeito: i) ao grau de formalização da exigência de avaliação no âmbito de documentos normativos; ii) à existência ou não de cláusula de extinção de gastos tributários (cláusula do pôr do sol ou cláusula de caducidade); iii) ao desenvolvimento dos estudos de avaliação por agências governamentais ou institutos independentes; iv) à periodicidade das avaliações; v) aos critérios adotados nas avaliações; vi) aos procedimentos de publicação; e vii) aos mecanismos de *feedback* em relação ao ciclo orçamentário subsequente.

A atribuição de competência para realização da avaliação, com frequência, recai sobre *think tanks* governamentais especializados em políticas públicas, sendo admitida, em alguns casos, a contratação de instituições privadas independentes para proceder ao processo de avaliação. A literatura consultada como base para elaboração deste texto não faz referências aos critérios que definem as escolhas das políticas que devem ser avaliadas e dos procedimentos associados aos processos de avaliação, inclusive compartilhamento de bases de dados. Também não há informações sobre possíveis regras de submissão dos procedimentos de avaliação a consultas e audiências públicas, painéis de especialistas ou verificadores independentes.

Na França, há um dispositivo na lei orçamentária que determina a avaliação dos gastos tributários, mas, em termos gerais, essa avaliação diz respeito à estimativa de custos. As regras de expiração dos gastos tributários são definidas no âmbito da legislação que os instituiu. Há atenção com o número e a relevância dos critérios adotados de modo a buscar mediação dos custos e dos prazos dos processos de avaliação.

Na Holanda, a programação de avaliações é publicada junto com a peça orçamentária. A periodicidade oscila entre cinco e sete anos conforme o item da despesa tributária. Os trabalhos são realizados por instituições independentes, com dados disponibilizados pelos ministérios setoriais, mas há sempre um grupo de orientação composto por membros do ministério das finanças, do ministério

setorial e por especialistas independentes. O tribunal de contas e a agência de análise de política econômica também realizam ou acompanham os trabalhos em curso. Os resultados apurados são enviados ao Congresso junto com um parecer do governo que explicita as iniciativas de políticas públicas adotadas em razão dos resultados revelados pela avaliação.

Na Alemanha, os maiores gastos tributários – que somados ultrapassam 90% do total – devem ser avaliados. Em geral, essa modalidade de gastos não possui cláusula de expiração. A responsabilidade pela gestão é do ministério das finanças. Os trabalhos de avaliação são desenvolvidos por diversos institutos e especialistas independentes de modo a assegurar o grau de imparcialidade dos processos. As avaliações consideram as justificativas macroeconômicas ou de falhas de mercado que motivaram a instituição do gasto, a eficiência e a efetividade dos gastos, os efeitos não antecipados sobre o sistema tributário, e os custos e os benefícios do instrumento (gasto tributário) à luz das alternativas existentes que permitem o alcance do mesmo propósito, inclusive o gasto direto de natureza orçamentária.

No Canadá, as medidas de política fiscal relacionadas a gastos tributários não estão subordinadas a regras formais (legislação específica) definidoras de procedimentos de avaliação. Todavia, todas elas são monitoradas continuamente pela agência de receita e pelo departamento de finanças, em geral, mediante parcerias dos ministérios responsáveis pela execução das políticas setoriais. As prioridades da agenda governamental e os custos fiscais estão entre os fatores determinantes dos itens de gastos tributários a serem submetidos à avaliação. Algumas dessas iniciativas avançam em direção a uma avaliação formal e, ao final do processo, são publicadas pelo governo. As avaliações são orientadas primordialmente por propósitos relacionados à eficiência (custo-benefício), à eficácia na consecução dos objetivos da política setorial e à sustentabilidade fiscal. Os relatórios de avaliação são publicados pelo departamento de finanças.

De acordo com o Banco Mundial (World Bank, 2019, p. 7, tradução nossa), “a legislação tributária canadense fornece aos analistas do departamento de finanças acesso a dados confidenciais dos contribuintes com o objetivo de formular ou avaliar a política fiscal, o que inclui despesas tributárias. Informações como imposto de renda pessoal e imposto de renda corporativo são compartilhadas pela Agência de Receita do Canadá”.¹⁶

No Japão, os gastos tributários possuem cláusula de caducidade com horizonte de prazo de dois ou três anos. Esse procedimento cria uma estrutura de incentivos

16. “Canadian tax legislation provides Department of Finance analysts with access to confidential taxpayer data for the purpose of formulating or evaluating fiscal policy, which includes tax expenditures. Information as Personal Income Tax and Corporate Income Tax is shared by the Canada Revenue Agency. The sharing and using of the data are based on a Memorandum of Understanding between both institutions”.

à constituição de uma rotina de avaliação por parte dos técnicos do ministério das finanças que, em geral, focam os gastos com expiração no exercício seguinte.

Na Coreia do Sul, os procedimentos de monitoramento e avaliação dos gastos tributários são atribuições do ministério da economia e finanças, possuem ampla regulamentação, apresentam periodicidade quinquenal (que constitui requisito para a prorrogação de prazos de vigência) e são realizados por agências governamentais e instituições independentes. Os ministérios setoriais realizam processo de avaliação no último ano de vigência do gasto. Tais procedimentos são compostos por cinco dimensões: i) relevância da política setorial; ii) análise custo-benefício; iii) potenciais efeitos redistributivos; iv) análise multicritério; e v) recomendações de política.

O ministério da economia e finanças possui poder discricionário para selecionar e promover procedimentos adicionais de avaliação de qualquer um dos gastos tributários e em qualquer momento do seu ciclo de vigência. Nesse caso, os estudos incluem três outras dimensões, como estimativa dos efeitos fiscais, configuração do desenho da política (*policy design*) e o parecer conclusivo do processo com recomendação de extensão, modificação ou revogação do gasto tributário.

Os procedimentos de avaliação envolvem três instâncias. A primeira é o comitê de avaliação de despesas tributárias do ministério da economia e finanças, composto por seis servidores públicos e seis especialistas externos. É de sua competência escolher os gastos a serem avaliados e revisar os resultados desse escrutínio. A segunda instância é constituída por instituições independentes que analisam os relatórios de autoavaliação (elaborados pelos ministérios setoriais) e realizam avaliações aprofundadas.¹⁷ A terceira instância é o parlamento sul-coreano, que empreende a revisão das avaliações e delibera sobre a prorrogação (com ou sem modificações) ou a revogação do gasto tributário.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A coexistência de um arranjo de governança fiscal, dotado de uma regra rígida, limitadora da expansão do gasto público convencional, conjugada com a ausência de regra quantitativa limitadora do gasto tributário, acaba por configurar uma estrutura de incentivo à ampliação de demandas políticas por instituição ou ampliação de concessão de incentivos de natureza tributária. Em última instância, esse arranjo institucional constitui uma estrutura de incentivo à expansão do gasto público mediante modificação da natureza da sua composição, ou seja, pela ampliação da parcela de gasto tributário *vis-à-vis* os gastos realizados por meio de procedimentos convencionais do processo orçamentário. Tal procedimento

17. As principais instituições envolvidas nestes processos de avaliação são o Korea Institute of Public Finance (KIPF) e o Korea Development Institute (KDI).

repercute negativamente sobre o volume de arrecadação potencial e a qualidade do sistema tributário conforme amplia o rol de normas de exceção.

Os modelos de governança fiscal foram estruturados para cumprir três funções fundamentais: i) garantir a sustentabilidade das operações fiscais; ii) informar à sociedade sobre tais procedimentos; e iii) definir parâmetros para a realização das escolhas de políticas públicas relativas ao tema. Um aspecto relevante observado nesses modelos a partir da crise financeira internacional de 2008 foi a ampliação do grau de flexibilização com a adoção de cláusulas de escape. Esse procedimento permitiu aos *policy makers* maior capacidade de ajustamento da política fiscal aos movimentos do ciclo de negócios. Em contrapartida, determinou maior complexidade e passou a requerer maior atenção em relação à complementaridade entre as diferentes regras constitutivas de uma arquitetura institucional dessa natureza, bem como impôs maiores desafios no que diz respeito à afirmação de padrões adequados de conformidade (*compliance*).

Os modelos de governança fiscal admitem dois mecanismos de resposta a choques adversos no nível de atividade. Há mecanismos de ajuste mediante operacionalização de estabilizadores automáticos por instrumentos de receita ou despesa governamental e mecanismos de ajuste baseados em cláusulas de escape. Neste último caso, a abrangência da resposta de política fiscal a contextos recessivos vai além do uso de estabilizadores automáticos e alcança a adoção de medidas de política fiscal discricionárias, regulamentadas para uso em circunstâncias macroeconômicas determinadas. Um desafio central das políticas de governança fiscal é desenhar cláusulas de escape que permita a implementação de políticas anticíclicas em escala de valores e de tempo compatíveis com a dimensão dos efeitos decorrentes dos choques adversos sobre a atividade econômica.

As experiências de construção de dispositivos de governança – referentes à subsídios tributários – observados em âmbito internacional apresentam diversos aspectos relevantes que devem ser considerados em procedimentos de constituição ou aperfeiçoamento das políticas de governança de gastos indiretos de natureza tributária. Estes aspectos podem ser organizados em torno de quatro eixos fundamentais.

O primeiro eixo, relativo às informações preliminares sobre subsídios tributários, trata primordialmente sobre a definição do “sistema tributário de referência”, fato que determinará a escala de operações de todo o restante do ciclo de governança. Alguns subsídios, por sua abrangência e longos períodos temporais de vigência muitas vezes apresentam uma natureza que mais se assemelha ao sistema tributário de referência que a uma norma de exceção com um propósito específico e um prazo determinado de vigência. No limite, a regra de definição do sistema tributário de referência pode redimensionar ou até mesmo excluir o

subsídio, contendo o que antes era incentivo com propósito específico em uma desoneração de natureza permanente.

O segundo eixo, referente ao desenho das regras de responsabilização pela elaboração e publicação de dados e informações, sugere atenção aos aspectos relacionados: i) a atribuição de responsabilização institucional para realização dos trabalhos de preparação e divulgação de informações; ii) aos procedimentos técnicos relacionados a construção das metodologias de cálculo das estimativas; e iii) a configuração da política de revelação dos dados e informações (*disclosure*), em especial quanto à extensão do detalhamento, periodicidade da publicação e definição dos canais de divulgação.

O terceiro eixo, relativo aos requerimentos para a instituição ou ampliação bem como aos requisitos para redução ou revogação dos subsídios tributários, demanda atenção com alcance de um arranjo institucional capaz de harmonizar os procedimentos de governança de subsídios e os demais procedimentos de governança fiscal. A cultura de governança recomenda que a regulamentação do modo de proceder (regras processuais) seja conjugada como a regulamentação dos limites em que os procedimentos podem ser realizados (regras numéricas), observadas as cláusulas de escape.

Por fim, ainda que não menos relevante, o quarto eixo focaliza as questões relacionadas aos processos de revisão e de avaliação *ex post*. Neste âmbito da política de governança, é recomendada atenção com a definição de períodos de vigência dos subsídios, a periodicidade para realização dos processos de avaliação, à atribuição de competência institucional para realização das avaliações, os procedimentos associados a definição e a publicação das metodologias de avaliação, e a normatização de uso das informações nos processos subsequentes de elaboração e gestão do ciclo orçamentário. É importante que o desenho das políticas de avaliação de gastos tributários defina os procedimentos relacionados a realização de consultas públicas e audiências públicas, a realização de painéis de especialistas e a atuação de verificadores independentes.

O desenho das políticas de avaliação deve reservar atenção especial a constituição de dispositivos que identifiquem e impeçam potenciais conflitos de interesse entre as instituições avaliadoras ou financiadoras do processo de avaliação e os atores relacionados ao setor e/ou ao segmento de política pública objeto da avaliação.

As informações geradas nos processos de avaliação de subsídios, sempre que possível, devem ser usadas como insumo nos processos decisórios de desenvolvimento das respectivas políticas públicas setoriais e nas decisões relativas à alocação de recursos públicos no âmbito do processo orçamentário. Os subsídios devem ser mantidos nos casos exitosos e revistos nos casos em que as evidências sugerem que o

instrumento não produziu efeitos relevantes ao alcance dos objetivos pretendidos por ocasião da sua adoção no âmbito da respectiva política setorial.

As informações disponíveis sobre os procedimentos de governança fiscal de subsídios tributários adotados pelos países mencionados na terceira seção desta nota técnica não fazem referências a alguns procedimentos relevantes. Dentre eles, cabe destacar: as informações sobre a definição de competência legal para propor subsídios e para preparar análise *ex ante* de impacto setorial e fiscal; as práticas relativas às atividades de monitoramento e as metodologias adotadas para os cálculos das estimativas. Não obstante tais ausências, estes são aspectos fundamentais e devem ser considerados em um desenho de modelo de governança fiscal para os gastos indiretos de natureza tributária na economia brasileira.

REFERÊNCIAS

BARRO, Robert. Are government bonds net wealth? **Journal of Political Economy**, v. 82, n. 6, p. 1095-1118, Nov./Dec., 1974.

BLANCHARD, Olivier; DELL'ARICIA, Giovanni; MAURO, Paolo. Repensando a política macroeconômica. In: AKERLOF, George *et al.* (Ed.). **O que nós aprendemos?** A política macroeconômica no pós-crise. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016. p. 283-288.

BRASIL. Ministério da Economia. **Terceiro orçamento de subsídios da União:** relatório de benefícios tributários, financeiros e creditícios no período 2003 a 2018. Brasília: ME, 2019a.

_____. Ministério da Economia. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2020.** Brasília: ME, ago. 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3RxNma2>>.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1112/2020.** Processo 006.625/2019-3. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3xjKBpr>>.

DELONG, James Bradford; SUMMERS, Lawrence Henry. Fiscal policy in a depressed economy. **Brookings Papers on economic Activity**, v. 1, p. 233-297, 2012.

EBERLY, Janice. Definindo o papel ressurgente da política fiscal. In: AKERLOF, George *et al.* (Ed.). **O que nós aprendemos?** A política macroeconômica no pós-crise. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016. p. 145-148.

EYRAUD, Luc *et al.* **Second-generation fiscal rules:** balancing simplicity, flexibility, and enforceability. Washington: IMF, 2018. (Staff Discussion Note, n. 18/04).

FRIEDMAN, Milton. A monetary and fiscal framework for economic stability. **American Economic Review**, v. 38, p. 245-264, June 1948.

HAGEN, Jürgen Von. **Political economy of fiscal institutions**: governance and the efficiency of economic systems (Ges). Berlim: University of Berlim, 2005. (Discussion paper, n. 149).

KUMAR, Manmohan *et al.* **Fiscal rules-anchoring expectations for sustainable public finances**. Washington: IMF, 2009. (IMF Staff Paper).

KYDLAND, Finn; PRESCOTT, Edward. Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. **The Journal of Political Economy**, v. 85, n. 3, p. 473-492, June 1977.

LEISTER, Maurício Dias *et al.* Análise dos gastos tributários do governo federal considerando seus aspectos fiscais, de equidade e de eficiência econômica. *In*: ESAF – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA. (Ed.). **Contribuições acadêmicas para a política de subsídios da União**. Brasília: Esaf, 2018. p. 13-140.

LLEDÓ, Victor *et al.* **Fiscal rules at a glance**. Washington: IMF, 2017. (IMF Staff Paper).

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Tax expenditures in OECD countries**. Paris: OECD, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3xg1sog>>.

ROUBINI, Nouriel. Política fiscal. *In*: AKERLOF, George *et al.* (Ed.). **O que nós aprendemos?** A política macroeconômica no pós-crise. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016. p. 171-183.

VILLELA, Luiz Arruda; LEMGRUBER, Andréa; JORRATT, Michael. **Tax expenditure budgets**: concepts and challenges for implementation. Washington: IDB, 2010. (Working Paper, n. 131).

WORLD BANK. Tax expenditures evaluation systems: international examples for Brazil. *In*: TAX EXPENDITURE EVALUATION: SYSTEMS AND GOVERNANCE, 2009, Brasília. **Proceedings...** Washington: World Bank, 2019.

WYPLOSZ, Charles. **Fiscal rules**: theoretical issues and historical experiences. Cambridge: NBER, 2012. (Working Paper, n. 17884).

FUGINDO DO JOGO PARA GANHAR: O PESO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS

Karen Silverwood-Cope¹
Marcelo Ling²

1 INTRODUÇÃO

A gestão fiscal tem por atribuição promover o bem-estar social, equilibrando os gastos do governo e os tributos conforme as demandas macroeconômicas. O pressuposto da gestão de receitas e despesas de forma eficiente, eficaz e efetiva pelo Estado é um dos alicerces democráticos do Estado de Direito contemporâneo ocidental.

Dessa forma, a gestão fiscal tem uma relação direta com a capacidade de atuação do Estado por meio de políticas públicas, pois inclui a administração e a governança de financiamento das ações públicas e demanda uma complexa coordenação de instrumentos, dados e normativos. O financiamento de políticas públicas conta com instrumentos de aplicação como gastos diretos do Orçamento Geral da União (OGU), isenções tributárias e subsídios para atividades econômicas prioritárias. Há diferenças fundamentais na gestão e governança entre esses instrumentos e os efeitos que causam nas políticas públicas a que são destinados.

Houve uma evolução significativa na parte dos gastos diretos do governo em relação à legislação, governança, gestão, *accountability* e transparência. No entanto, pouco se avançou na avaliação sobre os gastos indiretos ou extraorçamentários (subsídios e gastos tributários). Paulo Calmon (2004) analisou subsídios e gastos tributários no período de 1998 a 2003 e identificou uma série de falhas de gestão e governança que foram novamente constatadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2014 e 2020. Em uma recente análise sobre o uso dos recursos extraorçamentários para a política ambiental (Silverwood-Cope e Ling, 2020) nos deparamos com as evidências de auditoria do TCU (acórdãos nºs 1.205/2014 e 1.112/2020) e de outros estudos que se debruçaram sobre as falhas que se perpetuam

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia; mestra em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB); e mestra em políticas públicas e desenvolvimento pela London School of Economics.

2. Pesquisador em políticas públicas e mudanças climáticas da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima); e mestre em economia do meio ambiente e recursos naturais pela Universidade de Copenhagen.

em relação à gestão e à governança dos gastos tributários. Ou seja, em vinte anos pouco se avançou nessa seara.

Neste capítulo, analisamos a gestão e a governança de gastos tributários, considerados uma despesa extraorçamentária não regulada pelos mesmos mecanismos de gestão e governança dos instrumentos orçamentários. Gastos tributários são renúncias de receitas pela União, cuja finalidade assemelha-se às despesas orçamentárias voltadas à execução de programas públicos e ao financiamento de políticas públicas.

Nos últimos anos, tem sido crescente o uso de gastos tributários para benefício direcionado a certos grupos de atores que precisam de incentivo econômico direto em políticas para o desenvolvimento social e o combate à pobreza ou de atividades econômicas. Ao observarmos os volumes históricos, fica evidente sua importância enquanto ferramenta para financiamento de políticas públicas e prioridades do governo. Entre 2004 e 2014, o volume de gastos tributários mais do que triplicou, com aumento médio de 9,5% ao ano (a.a.), chegando a R\$ 352,5 bilhões. Após 2014, apresentou pequena redução, mantendo-se próximo ao patamar de R\$ 300 bilhões a.a. Em 2019, os gastos tributários somaram R\$ 308,3 bilhões, o que comparativamente equivale a 4,2% do produto interno bruto (PIB) nacional e 21,4% das despesas primárias.

A análise agregada dos valores e das informações disponíveis não demonstra o impacto de alta relevância que esse instrumento tem no financiamento de cada setor relativamente aos investimentos diretos, como no caso das políticas de agricultura, do setor automobilístico, entre outros que dependem fortemente dos benefícios estatais. Ou o contrário, ou seja, a inexistência desses instrumentos em políticas ambientais, nas quais poderiam fazer grande diferença.

Nesse contexto, é objetivo deste capítulo avaliar a gestão e a governança dos gastos tributários, sistematizando as considerações nas categorias a seguir.

- a) Controle e transparência: nível de detalhamento das informações e dos conceitos disponíveis, potencial uso das informações e importância do uso de marcadores de gastos.
- b) Gestão e governança: definição de responsabilidades dos órgãos competentes pelas políticas públicas financiadas por subsídios e gastos tributários; mensuração de impacto orçamentário e financeiro; critérios de elegibilidade dos beneficiários; avaliação *ex ante*, *ex post* de avaliação e avaliação de eficácia, eficiência e efetividade; transparência e publicização das estimativas de impacto, monitoramento e avaliação periódicas; e responsabilidades dos órgãos centrais de governo.

Ao final, debatemos sobre o impacto sistêmico que o uso desses instrumentos extraorçamentários de financiamento tem na gestão pública e sobre as opções de melhoria da capacidade estatal nesse sentido.

2 GASTOS TRIBUTÁRIOS: DEFINIÇÃO

O sistema tributário de um país é organizado de modo a arrecadar as contribuições, provindas de taxas e impostos sobre renda, consumo ou riqueza, e que serão destinadas ao financiamento dos gastos públicos como os bens públicos, os gastos sociais, entre outras atividades que envolvam o interesse público.

Villela, Lemgruber e Jorratt (2010) argumentam que a forma de arrecadação é um elemento muito importante, pois a estrutura tributária deve estar fundamentada em três atributos essenciais: eficiência, equidade e simplicidade. Eficiência para que a arrecadação de impostos interfira o mínimo possível nas decisões das pessoas. Equidade horizontal e vertical na arrecadação de impostos. Horizontal, pois a arrecadação deve afetar igualmente pessoas de capacidade contributiva equivalente. Entretanto, os impostos têm que ser verticalmente equitativos, de modo que as pessoas de maior capacidade contributiva paguem, proporcionalmente, mais impostos. Enfim, uma estrutura tributária deve ser simples, preferivelmente. Isso porque a simplicidade diminui custos associados aos impostos, como os relacionados com a administração e o cumprimento, uma vez que reduz os espaços de evasão (Villela, Lemgruber e Jorratt, 2010, p. 3).

Não raro, os sistemas tributários são utilizados para promover objetivos da política econômica ou social de determinado governo. Nesses contextos cumprem um papel semelhante ao gasto público desempenhado por meio da renúncia do Estado de toda a arrecadação, ou parte dela, advinda de determinados contribuintes, setores, regiões, atividades ou agentes da economia. Essa renúncia é costumeiramente chamada de gasto ou benefício tributário (Villela, Lemgruber e Jorratt, 2010).

O surgimento do conceito de gasto tributário remonta ao começo dos anos 1970 na Alemanha e nos Estados Unidos,³ que ao enfrentarem um período de forte ajuste fiscal constataram a transferência de recursos públicos para determinados grupos de contribuintes sem antes passar por debate e registro na lei orçamentária. Assim, foram pioneiros na elaboração de orçamentos de gastos tributários como uma forma de viabilizar a transparência à ação pública realizada por essa via, tal como ocorre com os gastos públicos diretos.

A partir dos anos 1980, essa prática foi se difundindo por quase todos os países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

3. Para mais informações sobre o contexto de surgimento do conceito de gastos tributários nos Estados Unidos, ver Surrey (1970; 1973).

(OCDE), que passou a definir os gastos tributários como uma transferência de recursos públicos obtida por meio da redução das obrigações tributárias em relação a um imposto de referência, em vez de um gasto público direto.⁴ A OCDE estabelece ainda que as estimativas de custos dos gastos tributários, organizadas por área funcional, deveriam ser incluídas nas informações complementares ao orçamento, com vistas a embasar as discussões sobre as despesas gerais e escolhas orçamentárias (OECD, 1996; 2002; Pureza, 2006, p. 54).

Com o avanço da prática, também realizada pelos países em desenvolvimento, houve o aumento da demanda da comunidade internacional por transparência na política fiscal, principalmente nesses países que buscavam investimento. Nesse sentido, em 1998, o Fundo Monetário Internacional (FMI) publicou o *Código de boas práticas para a transparência fiscal (2007)* com o objetivo de chamar atenção para a importância e a necessidade de criar metodologias de análise que permitam avaliar as dimensões dos gastos tributários, bem como normativas para a concessão de benefícios (Villela, Lemgruber e Jorratt, 2010). A instituição recomenda “a inclusão no orçamento de demonstrativos das principais renúncias de receitas fiscais do governo central, contendo o custo estimado de todas as rubricas, o objetivo da política pública, sua duração e uma relação dos beneficiários a que se destina” (Pureza, 2006, p. 53).

Embora a discussão a respeito dos gastos tributários não seja recente, não há consenso, tampouco exatidão em sua definição, nas formas de estimar perdas de receita, nos riscos associados à sua expansão e nos mecanismos de apresentação, controle e avaliação, ou seja, não há um marco legal de disciplinamento desse dispositivo.

Em esforço de sistematização conceitual, Pellegrini (2014) elenca algumas características, ainda que não consensuais, que auxiliam na definição de gastos tributários. Primeiramente, os benefícios tributários reduziriam o montante recolhido do tributo por meio de “redução da base a ser tributada, diminuição da alíquota incidente sobre a base, dedução do montante a ser recolhido ou postergação do pagamento” (Pellegrini, 2014, p. 6).

Outros atributos seriam o direcionamento do benefício a somente uma parcela dos contribuintes, fato que, segundo Villela, Lemgruber e Jorratt (2010), acarreta necessariamente uma perda da equidade horizontal; e os desvios em relação à estrutura básica do tributo, que contém as características essenciais, ou seja, “as estruturas de alíquotas, as convenções contábeis, a dedutibilidade dos pagamentos compulsórios, os dispositivos destinados a facilitar a administração tributária e aqueles relacionados com acordos internacionais” (Pellegrini, 2014, p. 7).

4. Um dos fatores que dificultam a comparação internacional dos gastos tributários deve-se às diferentes normas e definições sobre o referido imposto de referência (OECD, 2002).

Enfim, os gastos tributários visam aos objetivos que poderiam ser alcançados por meio dos gastos públicos diretos, sendo que ambos seriam substituíveis entre si, havendo preferência daquele que atingir o objetivo com mais eficiência.

É válido ressaltar que os gastos tributários se diferem das desonerações tributárias de modo mais amplo, sendo necessária a separação entre ambos com base na definição utilizada, ou seja, a partir da identificação da estrutura básica de cada tributo que pode variar entre conceitual, legal ou subsídio análogo (Craig e Allan, 2002 *apud* Villela, Lemgruber e Jorratt, 2010).

O enfoque conceitual vincula o imposto de referência com uma estrutura tributária normal, ou seja, que não tem relação com as definições legais do imposto, necessariamente. É um enfoque amplo e compreensivo que resulta em mais gastos tributários, cada vez mais custosos. O enfoque legal parte da legislação tributária vigente como base para definir o imposto de referência e, portanto, para identificar os gastos tributários. O efeito da adoção desse enfoque está no fato de que muitas concessões tributárias podem ficar ocultas devido à técnica tributária aplicada pelos legisladores. Por fim, o subsídio análogo identifica como gastos tributários somente as concessões tributárias que são claramente análogas a um subsídio direto, ou seja, um gasto público direto. Em termos práticos, esse enfoque se aproxima do enfoque legal (Villela, Lemgruber e Jorratt, 2010).

É pertinente reforçar que, no que concerne às características constituintes dos gastos tributários, a despeito dos esforços e das recomendações de órgãos internacionais, como a OCDE e o FMI, não há consenso na definição, tampouco de práticas e metodologias de análise, estimativas e regulamentação. O Brasil é um bom exemplo disso, pois as conceitualizações existentes do que seriam os gastos tributários não são uníssonas em todos os dispositivos legais que apresentam definições diretas ou indiretas do conceito, havendo inclusive mudanças em suas características de uma versão para outra do ordenamento jurídico.

Como mencionado anteriormente, as preocupações acerca da definição e do estabelecimento de parâmetros avaliativos em relação aos gastos tributários surgem e se consolidam no âmbito dos países economicamente desenvolvidos em meados dos anos 1960 e 1970 em um contexto de crise econômica. No Brasil, no entanto, tais preocupações ficaram evidentes somente na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), primeiro ordenamento jurídico brasileiro a apresentar uma definição do conceito de gastos tributários, mesmo não utilizando esse termo.

Henriques (2009) argumenta que antes disso, nas constituições de 1946 e 1967, imperava a concepção de que somente um Estado intervencionista poderia fazer frente às crises e promover o desenvolvimento econômico nacional. Assim, a política fiscal se baseava no uso abundante do gasto público e da concessão livre de benefícios fiscais, “não existindo nenhum controle jurídico formal sobre seus

efeitos ao Erário público, em vista da convicção de que tais benefícios conduzem ao crescimento econômico” (Henriques, 2009, p. 65).

A necessidade de controle desses efeitos e de transparência na instituição dos gastos tributários, bem como nas atividades financeiras do Estado, torna-se uma questão a partir de pressões internacionais que passaram, segundo Henriques (2009, p. 66), “a condenar o uso da política fiscal e a se valorizar o uso de política monetária para se atingir o desenvolvimento econômico, o que exigiu a criação de mecanismos para atingir o equilíbrio das contas públicas”.

A resposta vem, como citado anteriormente, com o art. 165, § 6º, da CF/1988, que estabelece como competência e obrigação do Poder Executivo que “o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (Brasil, 1988). A instituição desse demonstrativo de gastos tributários teria o intuito de conferir visibilidade às despesas governamentais que não constam no orçamento fiscal.

Ainda no que concerne à CF/1988, esta estabelece outro mecanismo de controle, previsto no art. 70, que confere ao TCU a competência “para a fiscalização quanto à ‘aplicação das subvenções e renúncia de receitas’, tornando mais rigoroso o controle de tais recursos públicos” (Henriques, 2009, p. 67). Não obstante as iniciativas previstas no texto constitucional, não houve de fato efetividade na regulação da prática de concessão de benefícios tributários, sendo, novamente, a falta de critérios bem delineados e de uma metodologia de mensuração desses benefícios na elaboração dos demonstrativos de algumas motivações.

Frente a esse cenário, em maio de 2000 é promulgada a Lei Complementar nº 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que em seu art. 14 passou a definir gasto tributário como uma “renúncia [que] compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado” (Brasil, 2000).

Além da definição mais precisa sobre gastos tributários, a LRF é original na medida em que institui a necessidade de que todo projeto de lei que pretenda criar um novo gasto tributário apresente um demonstrativo “da origem dos recursos a serem renunciados, condicionando a vigência dos benefícios à criação de outras fontes de receita” (Henriques, 2009, p. 68).

Embora já fosse algo previsto no art. 165, § 2º, da CF/1988, o art. 14 da LRF, principalmente nos incisos I e II, determina ser de competência da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) instituir normas para a concessão de renúncias de receitas.

Art. 14 - A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições (vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001, e Lei nº 10.276, de 2001):

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º - A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º - Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º - O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º (Brasil, 2000).

Segundo Henriques (2009), as novas regulamentações propostas na LRF para a LDO em relação às da CF/1988 inovam pois estabelecem que à criação de benefícios fiscais deve-se apresentar duas medidas reparatórias, não mais a anulação de despesas de igual montante.

Com forte inspiração na definição de gastos tributários trazida pela LDO, a partir de 2003 a Receita Federal do Brasil (RFB) passa a adotar o conceito de gastos tributários como

gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (RFB, 2003).

Esse foi um passo importante na construção de uma unicidade conceitual que, por sua vez, é de extrema necessidade para a elaboração do relatório federal de gastos tributários.

3 FORMAS DE MENSURAÇÃO E VALORES

A mensuração oficial dos gastos tributários da União é realizada pela RFB, a qual também estabelece a metodologia de cálculo. Sendo assim, a literatura internacional classifica as metodologias para cálculo dos gastos tributários em três tipos de abordagens, conforme descrito a seguir (RFB, 2020).

- 1) Perda de arrecadação (*ex post*): apura-se a perda de arrecadação tributária através de uma simulação da imposição de uma desoneração frente a um cenário esperado, *ceteris paribus*. É realizada a partir de projeções do cenário esperado e/ou aplicada após a conclusão da mensuração das receitas tributárias.
- 2) Ganho de arrecadação (*ex ante*): estima-se a potencial arrecadação tributária através de uma simulação da imposição de uma desoneração, considerando os reflexos no comportamento dos agentes econômicos.
- 3) Gasto tributário equivalente: estima-se o montante financeiro que deve ser dispendido por gasto direto ou transferências e que seja capaz de obter os mesmos resultados esperados do gasto tributário em análise.

A abordagem utilizada pela RFB é a perda de arrecadação. A mensuração é realizada para cada gasto tributário isoladamente, sem considerar o efeito do conjunto dos gastos tributários efetivos no período. Os procedimentos adotados estão descritos a seguir.

[O] cálculo dos gastos tributários busca reproduzir a apuração do tributo segundo as regras gerais de incidência. Uma vez identificadas as desonerações que se enquadram no conceito de gasto tributário, identifica-se a hipótese do fato gerador do tributo, qual seria a base de cálculo tributável e as alíquotas aplicáveis. A partir daí é construída uma simulação de tributação que estima o montante de tributos que seria devido caso fossem aplicados os parâmetros normais de tributação à situação desonerada (RFB, 2020).

Adicionalmente, realizam-se projeções que compõem os anexos da LDO e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa). Para tanto, o cálculo utiliza o método dos indicadores.

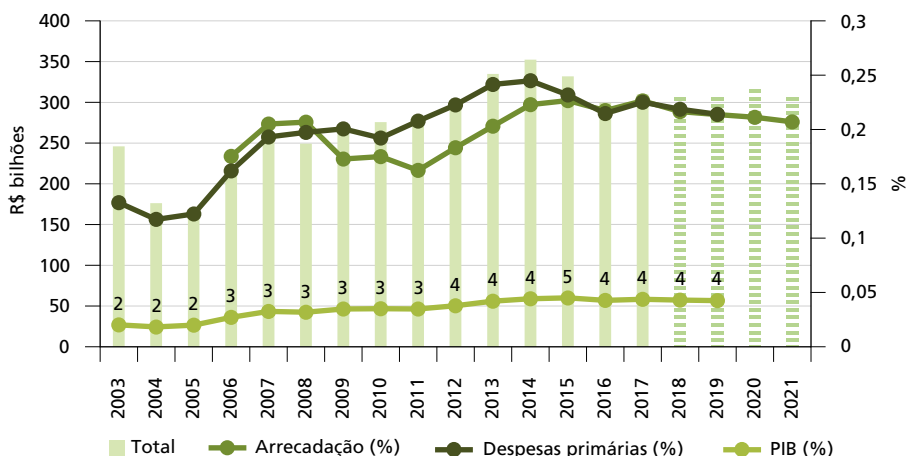
Esse método consiste em aplicar um índice de correção a uma base que, costumeiramente, é o valor do gasto tributário estimado, utilizando dados efetivos. Para cada item de gasto tributário é empregado um índice formado pela associação de indicadores macroeconômicos que representam a variação de preços e a variação de quantidades (volume), esperada para o período futuro (RFB, 2020).

O detalhamento das formas de mensuração e projeção dos gastos tributários, conforme aplicados pela RFB, é divulgado pela publicação técnica periódica *Metodologia de Cálculo dos Gastos Tributários*.

A fim de compreender a expressividade dos gastos tributários no cômputo das finanças públicas e dos indicadores econômicos, o gráfico 1 demonstra um panorama dos gastos tributários ao longo da série temporal de 2003 a 2021, bem como a apresentação da participação percentual dos gastos tributários nos indicadores da economia, como o PIB, a arrecadação e as despesas primárias, corrigidos por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de 2019.

GRÁFICO 1

Gastos tributários totais¹ e participação relativa dos gastos tributários sobre o PIB, a arrecadação administrada pela RFB e as despesas primárias da União (2003-2021)



Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Preços constantes de 2019.

Destarte, é possível verificar o comportamento ascendente dos gastos tributários ao longo da série histórica, mantendo um crescimento médio de 2,3% a.a. De acordo com as projeções realizadas, estima-se que os gastos tributários atingiram R\$ 320 bilhões em 2020, correspondendo ao maior valor ao longo da série temporal. Concomitantemente à dinamização e às transformações da economia, os gastos tributários acompanharam esse comportamento e, para compreender a dimensão e significância dessa variável, estimou-se a participação percentual dos gastos tributários nos indicadores de arrecadação, de despesas e do PIB.

Em comparativo ao PIB, conforme o gráfico 1, os gastos tributários representaram, em 2003, 2% do PIB brasileiro, seguido de crescimento até 2015, em que a participação percentual em relação ao indicador atingiu seu maior valor, totalizando 4,5% acompanhado de estabilização nos anos seguintes. Além disso, a média de crescimento percentual manteve-se em 3,5% a.a., constituindo uma cota considerável do PIB.

Em relação às despesas primárias, a participação dos gastos tributários representa um percentual ainda maior em comparação ao PIB. Em atenção ao gráfico 1 verifica-se que os gastos tributários apresentaram trajetória ascendente e expressiva no tocante às despesas primárias. Em 2003, representavam 13% do total das despesas primárias, alcançando 19% em 2007 e 24% em 2014, sendo o maior percentual registrado ao longo da série histórica. A partir de 2014, o percentual de participação dos gastos tributários em relação às despesas primárias apresentou relativa queda, estabilizando em 21% em 2020.

Os gastos tributários não representam dispêndios tangíveis; portanto, para essa análise, correspondem ao percentual não arrecadado decorrente das isenções tributárias. Da totalidade da arrecadação pública realizada em 2007, 17% referem-se aos gastos tributários, atingindo 19% em 2008, seguido de queda nos anos seguintes. Em 2011 constatou-se o menor valor de participação percentual, correspondendo a 16%. Posteriormente, o indicador denotou um aumento gradual, alcançando 22% em 2017 seguido de uma ínfima queda nos anos seguintes.

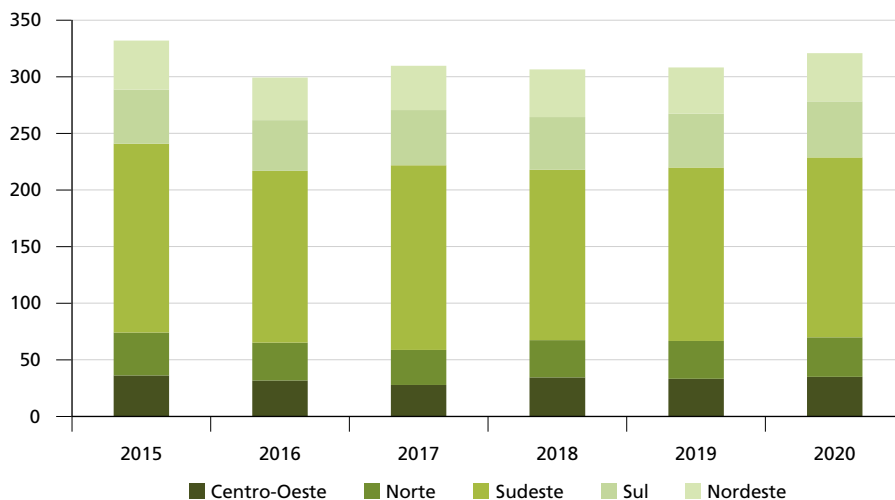
Entre os comparativos analisados, realizados sob o viés da participação percentual, nota-se a magnitude que os gastos tributários possuem diante das despesas primárias, sendo um dos maiores valores percentuais, acompanhado da arrecadação pública e, por fim, do PIB brasileiro. Numa análise isolada dos valores constantes dos gastos tributários com base em 2019, verifica-se uma variação positiva de 2,3% e poucas reduções ao longo da série histórica. Além disso, os valores projetados em confluência com o desempenho dos gastos ao longo dos anos exprimem uma tendência de crescimento gradual e contínuo.

A análise dos gastos tributários, em valores constantes, segundo a distribuição por região brasileira, ilustra um cenário de relevância das regiões Sul e Sudeste, conforme o gráfico 2 ilustra. Entre as principais atividades econômicas que se beneficiaram das isenções, o setor de comércio e serviços contempla a maior parcela dos gastos do Sudeste, correspondendo ao total de R\$ 216 bilhões entre 2015 e 2020, acompanhado da área de saúde, R\$ 195 bilhões, e as isenções destinadas à promoção e à garantia do trabalho, totalizando R\$ 159 bilhões na série histórica analisada.

GRÁFICO 2

Gastos tributários totais a preços constantes, segundo as divisões regionais brasileiras (2015-2020)

(Em R\$ bilhões)



Elaboração dos autores.

Além disso, as demandas relacionadas à saúde apresentaram um crescimento médio de 7% a.a., acompanhado do setor de comércio e serviços, com 1%, e, por fim, a área trabalhista, com crescimento real negativo de 7%. Como abordado anteriormente, o Sul compreende o segundo maior percentual de destino dos gastos tributários direcionados, em sua maioria, às atividades relacionadas ao setor terciário, totalizando R\$ 87 bilhões entre 2015 e 2020, acompanhado de agricultura e trabalho, respectivamente, com R\$ 48 bilhões e R\$ 38 bilhões. Sob uma perspectiva do percentual médio de crescimento, verifica-se que a agricultura apresentou 22%, enquanto a área destinada às necessidades trabalhistas expressou um comportamento negativo de 6%, em valores reais.

As regiões Norte e Centro-Oeste denotaram poucas variações ao longo da série histórica, além de exibirem o mesmo percentual médio de destino dos gastos tributários, 11% da totalidade das isenções. Especialmente para o Norte, uma das principais áreas a receber os gastos tributários, configurou ao setor de comércio e serviços, resultando em R\$ 92 bilhões, entre 2015 e 2020, além da indústria e agricultura, R\$ 69 bilhões e R\$ 14 bilhões, respectivamente. Averiguando o comportamento dos setores econômicos por meio do crescimento médio percentual em valores nominais, verifica-se que o setor com a maior média de crescimento entre 2015 e 2020 correspondeu à indústria, com 10% a.a. Em contrapartida, o setor terciário apontou um comportamento médio negativo de 7% entre 2015 e 2020. Dadas as particularidades territoriais, climáticas e políticas, o principal

setor beneficiado pelas isenções tributárias na região Centro-Oeste correspondeu à agricultura, totalizando R\$ 52 bilhões, além de apresentar crescimento médio de 1%. As demandas trabalhistas se sobressaíram e corresponderam ao maior crescimento médio das três áreas analisadas – agricultura, trabalho, e comércio e serviços – e expressiu um crescimento médio de 56% ao longo da série analisada.

Por fim, o Nordeste comportou a maior parcela de isenções tributárias da região designadas à indústria, correspondendo a R\$ 61 bilhões e ao crescimento médio de 4%. O setor terciário exibiu um total R\$ 57 bilhões recebidos dos gastos tributários.

Apesar da evolução e da integralização econômica do Brasil, o Sudeste se destaca por ser a principal localidade a abranger a maioria dos gastos tributários, alocando, em média, 50% das isenções tributárias repartidas às regiões, seguido do Sul, com 15%, e do Nordeste, com 13%. Por fim, Norte e Centro-Oeste coincidem: respectivamente, 11% dos gastos tributários, analisando a média corrente dos valores distribuídos às regiões. Portanto, verifica-se, de acordo com o gráfico 2, a preponderância do Sudeste em relação ao restante do país e, com exceção do Norte e do Centro-Oeste, nos quais a principal atividade produtiva beneficiada foi a indústria e a agricultura, as demais denotaram expressiva relevância do setor terciário na composição das isenções tributárias.

4 DISPOSITIVOS DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

Embora sejam notáveis os avanços feitos na tentativa de delimitar o conceito de gastos tributários, sua definição na legislação brasileira ainda não é precisa e abre margem para interpretações diversas. Frente às inconsistências de definição, as abordagens teóricas não são consensuais e assumem nomenclaturas distintas, como: renúncia de receita (Pureza, 2006), desoneração tributária (Barral e Barreto, 2010), benefício tributário (Piola *et al.*, 2010), benefício fiscal (Paes, 2014) e gasto tributário (Pellegrini, 2014).

Em esforço de sistematização dos termos utilizados, Henriques (2009) estabelece duas categorias agregadoras: jurídica e financeira. A categoria jurídica refere-se à diminuição do encargo do contribuinte a partir da instituição de uma normativa que altera o sistema tributário, agrupando os conceitos: benefícios tributários, benefícios fiscais ou incentivos fiscais. Por sua vez, na categoria financeira, se enquadrariam as renúncias de receitas, as renúncias fiscais ou os gastos tributários, sendo compreendidos como uma abdicação, por parte do poder público, de arrecadar um tributo específico. Em termos práticos, os efeitos das renúncias correspondem àqueles pagamentos realizados pelo Estado, decorrentes de benefícios fiscais instituídos anteriormente.

A falta de unicidade na compreensão de um conceito pode ser desejável no âmbito acadêmico. No entanto, em sua dimensão prática, ou seja, no âmbito do

Estado, do orçamento e das políticas públicas, uma definição clara e precisa contribui para políticas mais assertivas e para a transparência na forma de administrar o dinheiro público. A fragilidade de um conceito pode se desdobrar em interpretações difusas e, conseqüentemente, em avaliações e na geração de informações que não sejam consoantes e passíveis de comparação. Colocado de outra forma, a definição do conceito de gastos tributários ainda apresenta fragilidades, pois gera dúvidas quanto ao enquadramento do que seriam gastos tributários, e repercute na qualidade das informações que são divulgadas pelo Poder Executivo e que poderiam evidenciar o direcionamento da política tributária de determinado governo, possibilitando a identificação de objetivos, interesses, prioridades e setores ou grupos favorecidos por tratamento tributário diferenciado (Pureza, 2006).

Outras dificuldades decorrentes da conceituação imprecisa estão em compreender a compatibilidade de determinado gasto tributário com as prioridades e os objetivos definidos pelo Plano Plurianual (PPA); a inconsistência e a credibilidade dos dados gerados na mensuração e no monitoramento desses benefícios; e na tomada de decisões “minimamente consistentes em relação a políticas públicas que envolvam a concessão de incentivos ou benefícios fiscais” (Pureza, 2006, p. 51).

Também há dúvidas sobre o tratamento e as medidas de regulamentação, controle e fiscalização dos gastos tributários, que passam pela discussão sobre sua relação com o orçamento público, ou seja, se devem compô-lo e assim se submeter às suas normativas ou se devem ser regulamentados a partir de controles externos ao orçamento (*off-budget*) (Pellegrini, 2014).

Para a OECD (2010), a melhor prática para as finanças públicas, que permitiria melhor controle e regulamentação, seria incluir os gastos tributários no orçamento. A despeito dessa recomendação, nenhum país da OCDE adota tal procedimento. No entanto, é válido ressaltar que em pouco mais da metade desses países os legisladores cumprem o papel fundamental de revisar os gastos tributários no momento de elaborar o orçamento. Uma das práticas mais utilizadas na revisão dos gastos tributários é a produção de relatórios detalhados para acompanhar o orçamento. Segundo a International Budget Partnership, para “boas práticas sobre transparência orçamentária, os benefícios concedidos via gastos tributários deveriam ser instituídos com prazo de vigência, forçando, assim sua revisão periódica, a fim de verificar se sua necessidade ainda persiste” (Ciconello e Renzio, 2018 *apud* Azevedo e Cabello, 2020).

A necessidade de se criar e aprimorar ferramentas de transparência e avaliação periódica dos gastos tributários fica ainda mais evidente quando os dados disponíveis são analisados. Segundo Renzio (2019), na América Latina, os gastos tributários representam uma diminuição de receita dos governos que flutua entre 10% e 20%, sem que o impacto dessa redução seja avaliado efetivamente.

Para Azevedo e Cabello (2020, p. 85), a “transparência plena dos gastos tributários possibilitaria à sociedade o acompanhamento e o escrutínio necessários para um eventual controle social, ao permitir considerar o interesse público de cada renúncia concedida”.

Conforme citado anteriormente, no Brasil, há duas importantes normativas que regulamentam os gastos tributários: a CF/1988 e a LRF. Ambas as legislações instrumentalizam a LDO como mecanismo de regulação, controle e transparência dos gastos tributários. Tendo isso em vista, apresentamos uma análise mais detida de suas previsões entre 2012 e 2020,⁵ com o objetivo de identificar possíveis mudanças e constâncias em seus textos no que se refere aos gastos tributários.

Primeiramente, é válido ressaltar que a LDO de 2012, em seu art. 89, § 2º, apresenta as definições a seguir.

São considerados incentivos ou benefícios de natureza tributária, para os fins desta lei, os gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário vigente que visem atender objetivos econômicos e sociais, explicitados na norma que desonera o tributo, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (Brasil, 2011).

Essa definição, no entanto, foi vetada a partir da LDO de 2013 e nas subsequentes, nos fazendo cair novamente em um limbo conceitual no âmbito legislativo.

Todavia, a RFB mantém em suas publicações frequentes, como nos demonstrativos de gastos tributários (DGTs) publicados anualmente, entre outras,⁶ a definição estabelecida em 2003 já mencionada aqui (RFB, 2003). Esse mesmo texto é replicado, ou citado, na recorrente publicação *Orçamento de Subsídios União*, atualmente sob responsabilidade da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, no âmbito da Secretaria Especial da Fazenda do Ministério da Economia.

No período analisado, há uma constância da exigência que condiciona a aprovação de que qualquer medida provisória que se proponha à implementação ou à alteração de receita pública deverá estar acompanhada da demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada. A implementação dessa exigência atende às recomendações da OCDE e do FMI por transparência na política fiscal com a instituição de relatórios com demonstrativos das principais renúncias de receitas, bem como as estimativas de custos dos gastos tributários,

5. Lei nº 12.465/2011 (LDO de 2012); Lei nº 12.708/2012 (LDO de 2013); Lei nº 12.919/2013 (LDO de 2014); Lei nº 13.080/2015 (LDO de 2015); Lei nº 13.242/2015 (LDO de 2016); Lei nº 13.408/2016 (LDO de 2017); Lei nº 13.473/2017 (LDO de 2018); Lei nº 13.707/2018 (LDO de 2019); e Lei nº 13.898/2019 (LDO de 2020).

6. DGTs: bases efetivas; DGTs: Ploa; *Metodologia de Cálculo dos Gastos Tributários*; e *Gasto Tributário: conceito e critérios de classificação*.

organizadas por área funcional, que deveriam ser incluídas nas informações complementares ao orçamento, com vistas a embasar as discussões sobre as despesas gerais e as escolhas orçamentárias (OECD, 1996; 2002; IMF, 2007).

A atenção às exigências de demonstrativos de estimativas de gastos que confere mais transparência às contas públicas é realizada pela RFB, nos DGTs. No entanto, mesmo a CF/1988 determinando a obrigatoriedade de que o Projeto de Lei Orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito das renúncias,

não existe uma norma que determine a inclusão da informação das renúncias no orçamento anual, discriminando, seja por tipo de renúncia ou pelos seus beneficiários, as políticas desse tipo de gasto que estão sendo desenvolvidas pelos governos. Então, no Brasil, os gastos tributários permanecem fora do orçamento (*off-budget*). Isso quer dizer que no Brasil os orçamentos são elaborados pelas receitas líquidas das renúncias de receitas, pois já não há expectativas de seu recebimento (Azevedo e Cabello, 2020, p. 87).

Em outras palavras, a disponibilidade de informação dos gastos tributários ainda é escassa, pois a norma não abrange aqueles gastos já existentes.

No que tange à LRF, embora institua a necessidade de que a LDO apresente um demonstrativo que evidencie as renúncias, isso se aplica somente às novas renúncias ou àquelas que serão ampliadas. Ou seja, “a LRF não determina que todos os gastos tributários que estejam vigorando (produzindo efeitos) sejam discriminados, mas apenas os novos gastos (concedidos ou ampliados)” (Azevedo e Cabello, 2020, p. 87).

A LDO de 2020 apresenta um adendo importante ao art. 116, § 1º.

As proposições de autoria do Poder Executivo federal que concedam ou ampliem benefícios tributários deverão estar acompanhadas de avaliação do Ministério da Economia quanto ao mérito e aos objetivos pretendidos, bem como da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, e de sua compensação, de acordo com as condições previstas no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2019a).

A determinação da apreciação do Ministério da Economia nas proposições elaboradas pelo Poder Executivo é uma prerrogativa até então nunca prevista em nenhuma LDO. Isso significa que antes mesmo de ser submetida ao processo legislativo, que passa pela apreciação nas duas casas (Câmara dos Deputados e Senado Federal), as proposições passarão antes pela avaliação, ou seja, pelo crivo do Ministério da Economia. Esse fato gera algumas interpretações: i) uma possível tentativa de enrijecimento do processo de criação e ampliação de gastos tributários, uma vez que uma nova etapa avaliativa é inserida; ii) o fortalecimento do Ministério da Economia, que passa a participar na criação de novos gastos não

previstos; e iii) a regulação da prerrogativa do Poder Executivo em criar gastos, que anteriormente não necessitava do aval do ministério.

As LDOs do período analisado mantêm a definição instituída no § 3º do art. 99 da LDO de 2006, que determina que tanto a concessão e a ampliação de incentivos ou benefícios quanto os projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias que vinculem receitas deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos. A limitação temporal também é uma recomendação do *Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal (2007)*, do FMI, como uma normativa para a concessão de benefícios. Além disso, segundo Henriques (2009, p. 114), tal limitação “busca tornar temporária a força cogente das normas legitimadoras dos gastos tributários, mitigando-as e permitindo sua reavaliação periódica, tal como ocorre nas despesas diretas”.

No entanto, segundo o *Relatório de Renúncia Fiscal (2014)* do TCU, tal normativa ainda não é praticada com efetividade, pois apenas 52% dos gastos tributários que contavam com órgão gestor tinham prazo de vigência definido em lei, e apenas 23% dos gastos não tinham órgão gestor.

Para além desse mecanismo de reavaliação periódica, a LDO de 2019 apresenta a determinação a seguir.

Art. 116, § 1º - Ficam vedadas a concessão e a ampliação de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária, creditícia ou patrimonial, exceto a prorrogação por prazo não superior a cinco anos, desde que o montante do incentivo ou benefício prorrogado seja reduzido em pelo menos dez por cento ao ano e que o respectivo ato seja acompanhado dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação (Brasil, 2018).

Ao menos dentro do recorte temporal adotado, nenhum texto das LDOs anteriores restringia a criação de novos benefícios, tampouco apontava a necessidade de redução de 10% a.a. no montante do incentivo ou benefício para que pudesse ser renovado por prazo superior a cinco anos. Mesmo não constando na LDO de 2020, o texto disposto nesse parágrafo pode ser considerado um indicativo de maior rigidez na concessão de novos gastos.

Outras medidas que podem ser indicativas de rigidez dos processos de criação de gastos tributários estão presentes na LDO de 2019. É o caso do art. 21, § 3º, que define que

o chefe do Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais.

§ 4º - O plano de que trata o § 3º e as correspondentes proposições legislativas:

I - (vetado);

II - (vetado); e

III - no que tange às receitas:

a) priorizarão medidas voltadas à redução de renúncia e ao aumento de receita, ao combate à sonegação, à progressividade tributária e à recuperação de créditos tributários; e

b) estabelecerão, em relação aos benefícios tributários:

1 - prazo de vigência para cada benefício; e

2 - cronograma de redução de cada benefício, de modo que a renúncia total da receita, no prazo de 10 (dez) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto (Brasil, 2018).

Reforçando a intenção em reduzir o montante do PIB destinado aos gastos tributários, a LDO de 2020 representa uma inovação em relação aos textos das diretrizes orçamentárias, pois estabelece no art. 117 que “o presidente da República encaminhará ao Congresso Nacional, em 2020, plano de revisão de benefícios tributários com previsão de redução anual equivalente a cinco décimos por cento do produto interno bruto até 2022” (Brasil, 2019a). Isso pode ser compreendido como indicativo de aplicação de medidas mais restritivas e rigorosas na avaliação e no controle tanto dos benefícios futuros quanto daqueles já instituídos.

A LDO de 2017, em seu art. 118, § 5º, estabelece como dever do Poder Executivo adotar providências com o objetivo de:

I - elaborar metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade; e

II - definir os órgãos responsáveis pela supervisão, acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários (Brasil, 2016a).

Segundo Pellegrini (2018), a designação formal de um órgão gestor de determinado gasto tributário seria condição necessária para monitorá-lo e avaliá-lo adequadamente, embora ainda não seja suficiente. Isso porque a legislação instituidora de muitos benefícios tributários é omissa a esse respeito, não designando um órgão gestor ou não definindo com clareza as regras ou o papel dele. O autor ressalta ainda que “em relação à questão da gestão dos gastos tributários, assim como na fase de criação e ampliação dos novos gastos tributários, parece prevalecer certa indefinição na partilha de atribuições entre os órgãos centrais e setoriais” (Pellegrini, 2018, p. 9).

Em síntese, durante o período analisado, pode-se identificar a instituição de alguns mecanismos de contenção da criação, do controle e da transparência dos gastos tributários nas LDOs. Podemos citar alguns muito relevantes, como: a instituição de reavaliação periódica para gastos tributários com vigência superior a cinco anos; a previsão de uma cláusula de vigência de cinco anos; a necessidade de avaliação do Ministério da Economia; o estabelecimento dos demonstrativos de gastos que devem acompanhar as LDOs; entre outras. No entanto, constatou-se também uma carência na constância desses mecanismos, uma vez que eles podem ser instituídos e/ou extintos de um ano para o outro, como foi o caso do art. 116, § 1º, da LDO de 2019 que restringe a concessão de novos gastos em situação de não atendimento às exigências, por exemplo.

Entre avanços e efetividades das normativas, é patente a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle e transparência dos gastos tributários em todas as suas etapas, desde a criação até a gestão. Pellegrini (2018) chama atenção para o fato de que sem medidas de controle e avaliação os gastos tributários incorrem na elevação da regressividade do sistema tributário, beneficiando a parcela da população com renda mais alta; no possível aumento da ineficiência na alocação dos recursos públicos; na elevação da complexidade da estrutura tributária; na perda total de receita; e no impacto do equilíbrio das contas públicas.

5 GESTÃO E GOVERNANÇA

A previsão legal que embasa a governança e a gestão orçamentária é baseada no art. 14 da LRF, conforme previamente apresentado. No entanto, na prática, o art. 14 tem sido inócuo sobre o controle dos gastos tributários no sentido de qualificar o processo de estabelecimento de gastos tributários e de permitir a coordenação e o controle pelos órgãos do Executivo e do Legislativo. Entre as falhas de *enforcement* (cumprimento legal), é ausente uma interpretação pacificada sobre o art. 14 no que se refere a um prazo máximo de vigência para os benefícios, como ocorreu na LDO de 2019. É preciso um normativo complementar que restrinja a atuação dos atores. Há sugestões de aplicação de um prazo máximo de um ano fiscal mais dois anos subsequentes, como regra geral da LRF. Outras sugestões recomendam o estabelecimento de um teto que limitaria o total anual de gastos tributários vigentes.

Outra falha de *enforcement* do art. 14 se refere à generalidade da justificativa para proposição de um gasto tributário. Os gastos tributários são propostos com estimativa de impacto fiscal para o ano corrente mais dois subsequentes ou medidas compensatórias de receita. De fato, na prática, observa-se que a maior parte (dois terços) dos gastos tributários se ampara no art. 14, inciso I, e que o restante não apresenta nenhum fundamento do art. 14 da LRF. O uso do inciso I do art. 14 da LRF evita o debate fiscal realista sobre a proposta de gasto tributário, pois as

estimativas de impacto são especulações que acabam sendo manipuladas com cenários fiscais futuros que facilmente absorvem o gasto tributário. A falha na baixa qualidade da proposta impacta um efeito cascata na má gestão e governança do instrumento.

Portanto, a LRF é insuficiente para o controle dos gastos tributários e não limita seu prazo de vigência, sua quantidade para uma boa saúde fiscal e flexível gestão fiscal e não exige avaliação de impacto *ex ante* e *ex post*. Nesse contexto, as tentativas de controle têm advindo nos anos recentes da Emenda Constitucional (EC) nº 95 e da LDO.

A EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, estabeleceu o Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social da União, o qual vigorará por vinte exercícios financeiros. Em relação aos gastos tributários, o NRF vetou as instituições de novos benefícios que ultrapassem o teto do gasto no § 2º, do art. 109.

No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do *caput* do art. 107 deste ato das disposições constitucionais transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

[...]

§ 2º - Adicionalmente ao disposto no *caput*, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do *caput* do art. 107 deste ato das disposições constitucionais transitórias, ficam vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária (Brasil, 2016b).

A EC novamente reforçou o controle sobre a despesa com base no gasto passado em detrimento da receita. Perdeu-se a oportunidade de melhorar os mecanismos de gestão e governança do recurso extraorçamentário que podem ter materialidade maior do que o controle de teto sobre a despesa discricionária em vários setores de políticas públicas.

Em relação ao prazo de vigência dos gastos tributários temos a LDO. Ao analisar o art. 116 da LDO de 2019 observa-se o trecho destacado a seguir.

Seção II:

Das alterações na legislação tributária e das demais receitas.

Art. 116 - Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

§ 1º - Ficam vedadas a concessão e a ampliação de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária, creditícia ou patrimonial, exceto a prorrogação por prazo não superior a cinco anos, desde que o montante do incentivo ou benefício prorrogado seja reduzido em pelo menos dez por cento ao ano e que o respectivo ato seja acompanhado dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.

§ 2º - Os projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias que vinculem receitas deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

§ 3º - A criação ou a alteração de tributos de natureza vinculada será acompanhada de demonstração, devidamente justificada, de sua necessidade para oferecimento dos serviços públicos ao contribuinte ou para exercício de poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo (Brasil, 2018).

Embora as tentativas de controle sobre a qualidade da proposta e também de prazo, a LDO não é uma lei perene nem tem tido o efeito de controle sobre os gastos tributários necessários para reverter sua tendência expansiva. Considerando que 84% dos gastos tributários têm prazo indeterminado, o impacto material da LDO sobre esse passivo é nulo. Para esses casos, é necessário um amplo processo judicial para revisão do passivo tributário.

Os estudos recentes sobre a gestão e a governança extraorçamentárias têm apontado sistematicamente para um contexto com ausência de mecanismos de gestão e governança. São indicadas falhas pela auditoria em vários acórdãos do TCU e em uma perspectiva mais sistêmica por Paulo Calmon (2004).

Segundo Calmon (2004), o uso de subsídios é marcado por quatro aspectos relacionados: multiplicidade de instrumentos e alvos; descentralização de autoridade e fraca coordenação; falta de transparência e *accountability*; e sensibilidade política. A utilização de inúmeros subsídios, incluindo financeiros, creditícios e gastos tributários de forma contraditória e descoordenada, reduz o potencial de resultado econômico e social desses instrumentos. A falta de coordenação entre os órgãos federais é mais grave no nível federativo, no qual o uso de subsídios e gastos tributários por estados e municípios é indiscriminadamente aplicado. Na análise de contas dos governos estaduais é frequente o apontamento de ilegalidades e abusos na concessão dos gastos tributários. Não há mecanismo de governança que limite o uso político e paroquial desses instrumentos nos níveis federal, estadual e municipal. O *enforcement* legal por meio de auditoria externa e até Ministério Público também tem sido inócuo, seja pelas limitações dos dispositivos da LRF, seja pela

difficuldade de responsabilização desses atores políticos e dos beneficiários dos gastos tributários.

De forma objetiva, no quadro 1 encontram-se as falhas críticas apontadas pelo TCU nos últimos dez anos.

QUADRO 1

Resumo de achados de auditoria sobre gastos tributários do TCU (2010-2020)

Categoria dos autores	Categoria TCU	Conclusão	Número do acórdão
Controle e transparência	Interoperabilidade de dados	Executivo encaminhar ao TCU plano de ação para interoperabilidade de dados sobre dados de responsabilidade do governo federal	2.758/2018
Gestão	Metodologia	RFB divulgar cadernos metodológicos com forma de cálculo, pressupostos para enquadramento da desoneração	1.205/2014
Gestão	Metodologia	RFB publicar em linguagem acessível a metodologia de cálculo do DGT incluindo parâmetros aplicados	2.756/2018
Governança	Sistematização de procedimentos	RFB sistematizar procedimentos a serem adotados na avaliação de propostas de gastos tributários e definição de competências de todos os órgãos envolvidos no processo	747/2010
Gestão	Sistematização de procedimentos	RFB criar mecanismos de monitoramento e avaliação de benefícios, incluindo o cronograma e periodicidade das avaliações	1.205/2014
Governança	Sistematização de procedimentos	RFB orientar os ministérios setoriais responsáveis pela gestão de políticas financiadas por gastos tributários quanto à elaboração de metodologia de avaliação de eficiência, eficácia e efetividade dessas políticas	1.205/2014
Gestão	Sistematização de procedimentos	Ministério da Fazenda elaborar relatório de subsídios da União indicando subsídios financeiros, creditícios e gastos tributários, sua análise detalhada e proposição de modelo de governança para a políticas financiadas pelo ministério	2.756/2018
Gestão	Instituição dos benefícios de gastos tributários	Não há norma comum orientadora para a instituição desses benefícios. Os benefícios que existem são definidos por normas sem definição clara de metas, indicadores, objetivos relativos ao benefício fiscal	1.205/2014
Controle e transparência	Mecanismos de monitoramento	Não há contabilização no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) desses recursos	1.205/2014
Controle e transparência	Mecanismos de monitoramento	Alguns ministérios setoriais não possuem sistemas informatizados para acompanhamento dos benefícios	1.205/2014
Gestão	Mecanismos de monitoramento	Poucos ministérios possuem mapas de processos relativos ao uso de benefícios tributários	1.205/2014
Gestão	Mecanismos de monitoramento	Ausência de regulamentação sobre a gestão das políticas públicas baseadas em renúncias por parte do órgão gestor que inclua atividades desenvolvidas, mecanismos de controle e avaliação	1.205/2014

Elaboração dos autores.

Essas falhas demonstram o impacto do gasto tributário na gestão fiscal, diminuindo as possibilidades de coordenação, comando ou implementação de um efetivo sistema de gestão e governança do orçamento nacional. Vale destacar que para mitigar alguns desses impactos algumas mudanças institucionais foram observadas recentemente.

O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) foi instituído em 2019, em caráter consultivo, com o objetivo de oferecer informações sobre políticas públicas financiadas por gasto direto, subsídios ou gastos tributários e recomendações de alterações nas políticas (Decreto nº 9.834, de 2019). O comitê aprova regularmente as políticas que serão avaliadas a cada ano com base em critérios de criticidade, materialidade e relevância.

O CMAP está sob coordenação do Ministério da Economia e possui dois grupos técnicos permanentes: o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG), que analisa os programas executados no âmbito do PPA 2020-2023; e o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios (CMAS).

A Lei nº 13.971, de 2019, determina que a CMAP avalie e monitore os programas do PPA segundo critérios de criticidade, materialidade e relevância. A listagem de programas de gastos diretos selecionados para 2020 somam R\$ 667,6 bilhões no Ploa de 2020 e a seleção de políticas financiadas por subsídios ou gastos tributários somou R\$ 148,4 bilhões em projeção no Ploa de 2020.

A criação do CMAP e dos comitês se deu, especialmente, em resposta aos acordãos nºs 1.205, de 2014, e 1.112, de 2020, do TCU, entre outros citados no quadro 1.

Entretanto, há que se observar que as recomendações de análise já realizadas pelo CMAP em relação aos gastos tributários têm um alcance limitado. Até o momento, não se observam mudanças de gestão ou legislação a partir das recomendações de revisão. Portanto, não há poder de comando e ainda não há resultados concretos de coordenação advindos do CMAP. Nesse sentido, o seu principal valor agregado tem sido em termos de promover transparência e *accountability* e fomentar uma cultura organizacional de maior e melhor coordenação e comando.

Sobre possibilidades de mudanças concretas para maior coordenação e controle, há a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186, de 2019, que se encontra no Senado Federal.

Art. 167:

III - a autorização orçamentária ou a realização, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as aprovadas pelo Poder Legislativo, com finalidade precisa e por maioria absoluta, em turno único, na forma do regimento comum;

XII - a criação, ampliação ou renovação de benefício ou incentivo de natureza tributária pela União, se o montante anual correspondente aos benefícios ou incentivos de natureza tributária superar 2 p.p. (dois pontos percentuais) do produto interno bruto no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

§ 6º Incentivos ou benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira serão reavaliados, no máximo, a cada quatro anos, observadas as seguintes diretrizes: I - análise da efetividade, proporcionalidade e focalização; II - combate às desigualdades regionais; e III - publicidade do resultado das análises (Brasil, 2019b).

Outras medidas legislativas ou judiciais ainda não apresentaram solução de gestão e governança para o antigo problema dos gastos tributários. E mesmo que se busquem soluções de prazo de vigência e teto de gastos para os futuros benefícios, ainda permanece um problema em relação ao passivo de gastos já estabelecidos e que são materialmente impactantes na gestão fiscal.

Observa-se que as mudanças institucionais recentes promovem poucos avanços em relação ao problema da coordenação e do comando sobre os gastos tributários.

6 DISCUSSÃO SOBRE AS FALHAS IDENTIFICADAS

Conforme apresentado, a capacidade de gestão foi analisada em termos de existência das responsabilidades dos órgãos competentes pelas políticas públicas financiadas por subsídios e gastos tributários; pela prática de mensuração de impacto orçamentário e financeiro; pela aplicação de critérios de elegibilidade dos beneficiários; pela prática de avaliação *ex ante*, *ex post* de avaliação e avaliação de eficácia, eficiência e efetividade; pelas práticas de transparência e publicização das estimativas de impacto, monitoramento e avaliação periódicas; e pela existência de responsabilidades dos órgãos centrais de governo. Essas questões remetem à capacidade de coordenação horizontal e vertical do governo federal.

Resgatando os achados de auditoria da seção anterior, a criação do CMAP e a EC do NRF, consideramos que ainda não foi estabelecida uma norma que regule a instituição dos benefícios, com a devida previsão e divisão de responsabilidades entre os órgãos centrais e setoriais. Não há mecanismos de gestão de dados e sistemas que permitam aos órgãos setoriais e centrais monitorar ou avaliar os benefícios. Se há exemplos de sucesso, são casuísticos e não estruturais da administração pública federal.

O CMAP promove análises individuais de benefícios, mas ainda não debateu reformas sistêmicas e transversais que possam, de forma concreta, permitir aos órgãos o monitoramento e a avaliação dos benefícios. Nesse sentido, o CMAP é relevante por oferecer uma análise *ex post* das políticas públicas financiadas por

subsídios e gastos tributários, mas é insuficiente para resolver os problemas de gestão e governança que se constatarem.

Falta coordenação horizontal no governo federal, e as novas instituições criadas para o financiamento extraorçamentário não permitiram avanços para capacidade de coordenação e comando. Há que se considerar as dificuldades dos órgãos centrais e setoriais que possuem competências um tanto específicas no sistema orçamentário. Em relação aos recursos extraorçamentários, falta legislação que distribua com mais clareza as responsabilidades e esclareça os parâmetros da relação entre os órgãos federais.

Em Matos (2018) é indicado que as etapas de receita e despesa na gestão fiscal recaem sobre diferentes órgãos, quando se analisa o orçamento como um sistema de gestão. O sistema de gestão de receita é centralizado, enquanto a execução orçamentária é descentralizada. Não há relação de coordenação entre gestores dessas etapas, tampouco troca de dados e informações no nível necessário para coordenação. Em termos concretos, os órgãos setoriais não têm responsabilidade de atuar sobre o financiamento extraorçamentário das políticas que gerem, sendo a competência de gestão da receita exclusiva de órgãos centrais. Uma mudança necessária seria o envolvimento dos executores de políticas públicas, ou seja, os gastadores executores do orçamento, na avaliação dos gastos tributários.

As flutuações sobre as bases de tributação e o esforço governamental de tributar são mecanismos externos à atividade cotidiana de realizar despesas. A preocupação disseminada está concentrada na despesa de curto prazo, e o aspecto de sustentabilidade, no que toca em especial à arrecadação, é relegado como problema dos órgãos centrais (Matos, 2018, p. 231).

Em relação aos órgãos centrais do sistema orçamentário, há uma dominância do atendimento das questões de curto prazo em relação à gestão fiscal de médio e longo prazos. O foco é na estimativa anual da receita (frequentemente superestimada) e na alocação da despesa anual, segundo a periodicidade preestabelecida e regular. Os instrumentos orçamentários plurianuais têm tido relativamente sua importância reduzida. Assim, é um grande contraste a possibilidade de recursos extraorçamentários como benefícios que podem perdurar indeterminadamente, fora da estrita visão de curto prazo.

Pela ótica do executor do orçamento nos órgãos setoriais – o gastador, na concepção teórica deste livro –, o gasto tributário é um instrumento alheio à sua agenda de trabalho e que tem impacto incerto na consecução da política pública. Assim, é um mecanismo ignorado pela gestão diária do gestor que vê esse mecanismo na “caixa-preta” dos órgãos centrais do orçamento.

A difícil relação do gestor público com o gasto tributário é influenciada pela própria natureza de complexa mensuração desse instrumento. A variação anual

que é analisada em relação aos gastos tributários é a estimativa de perda de receita. Na realidade, o dado é apurado para três anos prévios ao ano corrente (bases efetivas). O interstício de três anos para data corrente é apresentado em projeção. Portanto, o dado sobre o gasto tributário, se tomado em base anual e para o ano corrente, tem incertezas. Nesse sentido, o impacto da rigidez do gasto tributário e a sua apuração com interstício de três anos são fatores que impedem a efetiva gestão fiscal e a elaboração mais precisa do orçamento, pois não há como avaliar com rapidez e acurácia as decisões sobre o financiamento de políticas públicas quando os valores da magnitude dos gastos tributários são incertos.

Pela perspectiva do beneficiário de um gasto tributário, há vantagens relativas frente a uma destinação orçamentária, pois fica assegurado de forma não contingenciável e perene um benefício fiscal. Tampouco há necessidade de disputas alocativas anuais ou de transparência e controle público. Portanto, é pertinente questionar qual seria a real chance de mudança e controle de coordenação e comando sobre o gasto tributário, considerando o alto valor político que ele tem para os atores e as coalizões beneficiados.

Há um fator conceitual no gasto tributário que, por origem, torna mais complexa sua gestão. A assimetria entre as despesas orçamentárias e o gasto tributário impede que a coordenação e o comando sobre o gasto tributário estejam ao alcance do gestor público. Na despesa, há um complexo processo e muitas instituições para definição alocativa. Os instrumentos de despesa do orçamento são resultados de um processo ativo de definição, enquanto o gasto tributário é um resultado passivo atrelado às atividades econômicas que são alheias à decisão fiscal corrente. Essa independência relativa do gasto tributário deixa o Estado em maior incerteza, menos controle e menor conhecimento, mesmo com o aprimoramento dos recursos de tecnologias da informação e informatização ao longo dos anos.

Portanto, o custo político para implementar medidas de governança é muito alto. Igualmente, dada a natureza do instrumento de gasto tributário, os custos de coordenação são muito maiores do que de orçamento direto, por exemplo. A lógica fundante de comando e controle que rege a despesa orçamentária não funcionaria para a gestão e governança do gasto tributário, pois a natureza da relação entre o fato gerador e a obtenção do recurso é distante e de pouco controle estatal.

Esses aspectos indicam que há uma relação entre órgãos setoriais e centrais que possui falhas de governança por falta de previsão legal e de sistemas de dados integrados. Igualmente, a governança e a capacidade de comando entre os Poderes precisam ser aprimoradas.

Em relação ao Executivo e Legislativo, as falhas de agência também se verificam. Os atos de concessão de gastos tributários são atos legais e, portanto, cabe ao

Legislativo a formulação e aprovação do ato. Não há parâmetros de informações sobre beneficiários, prazos, objetivos, metas e indicadores que os atos legais precisem cumprir por falta de legislação. Isso impede a gestão posterior pelo Executivo.

É interessante notar que mesmo no âmbito do Legislativo, a atuação histórica do controle externo conforme mostrado no quadro 1 não refletiu na mudança de padrões de votação dos gastos tributários pelos legisladores, tampouco na melhor instrução processual técnica pelas assessorias legislativas. A atuação e o relacionamento entre os órgãos técnicos do Legislativo, considerando o TCU e as assessorias orçamentárias da Câmara e do Senado, não têm propiciado mecanismos de melhor julgamento técnico (fiscal e orçamentário), nem de melhor governança para definição dos gastos tributários.

Não há evidências de que a atuação do Judiciário e do Ministério Público ofereça possibilidades de contenção do uso do gasto tributário, principalmente porque falta regulação para o uso desse instrumento.

Há que se realizar um levantamento sistemático de contas dos governos estaduais e federal para mensurar a qualidade da instrução processual de instituição desses benefícios, da sua eficácia, do seu monitoramento e gestão e da devida responsabilização nos casos de mau uso. Por exemplo, atualmente não há mecanismo de comando para tratar do passivo de gastos tributários existentes com vigência indeterminada. Nesse contexto, é preciso haver uma mudança profunda e sistemática nas bases fundantes da gestão fiscal. O instrumento do gasto tributário representa uma falha crônica que demanda atenção sinérgica de todos os Poderes.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma análise sistêmica, observamos que os gastos tributários são um instrumento econômico de financiamento de políticas públicas com tendência de uso crescente pelo governo federal, no período de 2010 a 2020. Além disso, tem sido alvo de análises técnicas e acadêmicas e do controle pelo TCU.

Concluimos que os gastos tributários têm impacto socioeconômico desconhecido e eficiência não mensurada que, por sua natureza somada às características do sistema nacional de gestão orçamentária, não permitem coordenação e comando em níveis ótimos pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário ou pelo Ministério Público. Nesse sentido, têm se perpetuado com base em falhas crônicas da gestão pública e interesses políticos específicos que precisam ser mais bem mapeados em futuros estudos. Recentemente, novas instituições de implementação, coordenação e governança têm sido implementadas pelo Executivo, porém em ritmo e magnitude muito menores do que o tamanho e a materialidade do problema.

Algumas alternativas institucionais levantadas neste capítulo para a melhoria do sistema fiscal seriam: instituir um teto de gastos tributários; pacificar uma interpretação da LRF de que todos os gastos tributários tivessem vigência máxima de três anos, renováveis perante avaliação; instituir a avaliação *ex ante* e *ex post* regular de gastos tributários; revisar os que já existem e limitar sua vigência; relativizar o sigilo fiscal para facilitar a avaliação e o controle; e formular uma lei geral sobre os gastos tributários. Essas opções implicam mudanças institucionais de médio e longo prazos e envolvem órgãos de diferentes Poderes.

Não obstante essas alternativas, a curto prazo, é significativa a materialidade do gasto tributário tão quanto sua falta de coordenação e de governança. A manutenção desse instrumento de financiamento impede uma gestão fiscal adequada e o uso democrático do recurso público.

Por fim, é importante refletir sobre a capacidade real do poder público em gerir os gastos tributários mesmo em cenários futuros otimistas em que todas as mudanças institucionais anteriormente aventadas sejam implementadas. O gasto tributário é um instrumento desafiador para a administração mesmo em países com alta capacidade de gestão e governança instaladas.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, R. R. de; CABELLO, O. G. Controle e transparência sobre os gastos tributários em municípios brasileiros. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, maio/ago. 2020.

BARRAL, W.; BARRETO, A. S. Desoneração tributária e o regime de *drawback*. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 102, p. 50-58, 2010.

BRASIL. Constituição de 1988, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 5 out. 1988.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000.

_____. Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 ago. 2011.

_____. Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 2016a.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2016b.

_____. Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 ago. 2018.

_____. Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 dez. 2019a.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019**. Altera o texto permanente da Constituição e o ato das disposições constitucionais transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2019b.

CALMON, P. **Evaluation of subsidies in Brazil**: an overview. Washington: WB, 2004.

CICONELLO, A.; RENZIO, P. de. Tax expenditures and inequality in Latin America: news from a collaborative civil society partnership. **International Budget Partnership**, 2018.

CRAIG, J.; ALLAN, W. Fiscal transparency, tax expenditures, and budget processes: an international perspective. *In*: SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, 14., 2002, Santiago. **Proceedings...** Santiago: Cepal, 2002.

HENRIQUES, E. F. **O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Manual on fiscal transparency**. Washington: IMF, 2007.

MATOS, M. R. **Governança orçamentária no Brasil**: uma abordagem alternativa. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Tax expenditures**: recent experiences. Paris: OECD, 1996.

_____. **OECD best practices for budget transparency**. Paris: OECD, 2002.

_____. **Tax expenditures in OECD countries**. Paris: OECD, 2010.

PAES, N. L. Simples Nacional no Brasil: o difícil balanço entre estímulos às pequenas empresas e aos gastos tributários. **Nova Economia**, v. 24, n. 3, p. 541-554, 2014.

PELLEGRINI, J. A. **Gastos tributários**: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas; Conleg, 2014. (Texto para Discussão, n. 159).

_____. **Gastos (benefícios) tributários**. Brasília: IFI, 8 jun. 2018. (Nota Técnica, n. 17).

PIOLA, S. F. *et al.* Gasto tributário e conflito distributivo na saúde. In: CASTRO, J. A. de; SANTOS, C. H. M.; RIBEIRO, J. A. C. **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010.

PUREZA, M. E. M. Disciplinamento das renúncias de receitas federais: inconsistências no controle dos gastos tributários. **Cadernos Aslegis**, v. 8, n. 29, p. 41-74, 2006.

RENZIO, P. de. **Counted but not accountable**: tax expenditure transparency in Latin America. Washington: IBP, 2019. p. 1-20.

RFB – RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Gastos governamentais indiretos, de natureza tributária**. Brasília: RFB, 2003. (Estudos Tributários, n. 12).

_____. **Gastos tributários**: aspectos metodológicos. Brasília: RFB, 2020.

SILVERWOOD-COPE, K. O.; LING, M. T. O financiamento da política nacional sobre mudança do clima sob a perspectiva do modelo de fluxos múltiplos. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 12., 2020, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: ABCP, 2020.

SURREY, S. Tax incentives as a device for implementing government policy: a comparison with direct government expenditures. **Harvard Law Review**, v. 83, n. 4, 1970.

_____. **Pathways to tax reform**: the concept of tax expenditures. Cambridge: Harvard University Press, 1973.

VILLELA, L.; LEMGRUBER, A.; JORRATT, M. Gastos tributarios: la reforma pendiente. **Trimestre Fiscal**, n. 92, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington: Banco Mundial, 2017.

RFB – RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos gastos tributários indiretos de natureza tributária**: bases efetivas – ano calendário 2012 (série 2010 a 2014). Brasília: RFB, 2015.

_____. **Demonstrativo dos gastos tributários indiretos de natureza tributária**: bases efetivas – ano calendário 2013 (série 2011 a 2016). Brasília: RFB, 2016.

_____. **Demonstrativo dos gastos tributários indiretos de natureza tributária**: bases efetivas – ano calendário 2014 (série 2012 a 2017). Brasília: RFB, 2017.

_____. **Demonstrativo dos gastos tributários indiretos de natureza tributária**: bases efetivas – ano calendário 2015 (série 2013 a 2018). Brasília: RFB, 2018.

_____. **Gasto tributário**: conceito e critérios de classificação. Brasília: RFB, 2019.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão TCU nº 1.205/2014**: auditoria operacional. Brasília: TCU, 2014.

_____. **Relatório sobre renúncia fiscal**. Brasília: TCU, 2014.

GASTO TRIBUTÁRIO NO BRASIL: EVOLUÇÃO E HIPÓTESES EXPLICATIVAS

Lucas Trentin Rech¹

1 INTRODUÇÃO

As desonerações fiscais no Brasil para 2020 estão projetadas para atingir o montante de R\$ 320,7 bilhões, soma que corresponde a 4,3% do produto interno bruto (PIB) de 2019 (R\$ 7,3 trilhões). A título de comparação, de acordo com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa), o gasto planejado pelo governo com o Bolsa Família, programa que beneficia mais de 14 milhões de famílias brasileiras, era de R\$ 30,2 bilhões. Em virtude dos impactos do novo coronavírus (SARS-CoV-2), para além do já consolidado programa de transferência de renda, o governo brasileiro implementou o auxílio emergencial e, com isso, o gasto projetado com a transferência direta de renda (Bolsa Família + auxílio emergencial) está na casa dos R\$ 340 bilhões, isto é, próximo à projeção dos gastos tributários. Entretanto, enquanto um grande debate público é montado em torno da capacidade do Estado brasileiro de manter o auxílio emergencial na medida em que perdurem os efeitos deletérios da pandemia, os gastos tributários seguem distantes do escrutínio social.

Neste capítulo, para além de apresentar a evolução dos gastos tributários – alcunha correta para que tratemos das desonerações fiscais² –, os quais foram classificados em doze distintas categorias, buscaremos relacioná-los aos gastos governamentais, distribuídos nas mesmas categorias. Entretanto, antes da exposição quantitativa, este trabalho descreverá os caminhos que levaram a se construir um consenso a respeito da inferioridade da eficiência estatal frente ao mercado, especialmente depois que houve importante inflexão da política econômica brasileira a partir de 2012. Como bem demonstra Orair (2016), é nesse ano que o Estado reduz seus dispêndios com investimentos e os coloca a cargo da iniciativa privada. Não é dizer que o governo reduz

1. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e professor no Departamento de Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

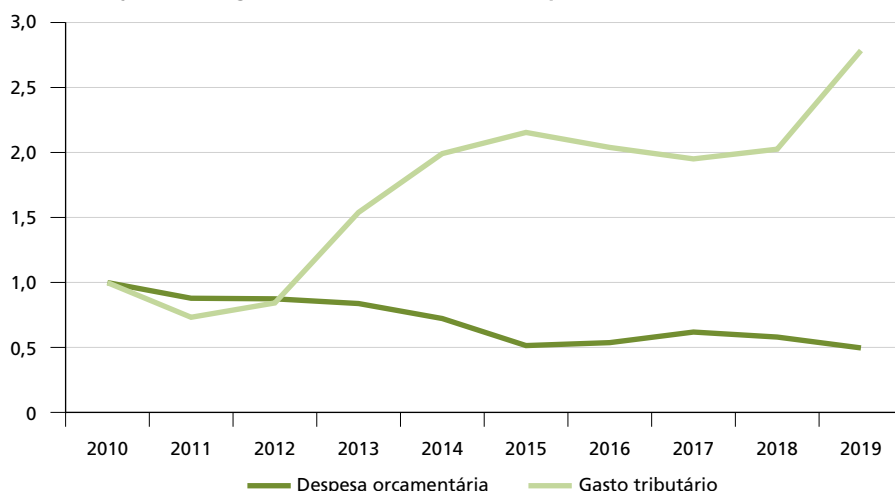
2. “Gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais, (...) constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência (STR), reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte” (Sefaz, 2020, p. 4-5).

o seu gasto fiscal; é dizer que o gasto fiscal é redirecionado da ação estatal direta aos subsídios fiscais e creditícios. De acordo com a classificação adotada neste trabalho, o contraste entre a involução do gasto público e a evolução das desonerações para a área de infraestrutura e transportes se faz bastante evidente.

Como se percebe no gráfico 1, ao encontro do que afirma Orair (2016), em 2012 houve uma inflexão no gasto. Enquanto a despesa executada dentro do orçamento segue uma trajetória real negativa, o gasto tributário passa a crescer substantivamente. O resultado é que na série de dez anos observamos uma queda real de 50,4% das despesas orçamentárias na categoria selecionada, frente a um aumento de 178% nos gastos tributários.³

GRÁFICO 1

Variação real do gasto em infraestrutura e transportes (2010-2019)



Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB) e Siga Brasil/Senado Federal.

Elaboração do autor.

Obs.: 1. A variação do crescimento é apresentada em vezes. Por exemplo, um crescimento de 3 vezes é um incremento de 200% $\{[3-1]*100\}$, um decrescimento de 0,5 é um decrescimento de 50% $\{[0,5-1]*100\}$.

2. Os gráficos apresentados ao longo deste capítulo mostram variação real, que, para todos, significa a variação nominal deflacionada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) aos valores do primeiro ano da série.

De acordo com Graziane (2020), as renúncias fiscais e seu crescimento na última década se inserem no quadro de não aderência entre o planejamento e a execução orçamentária. Segundo a autora, ferramentas de planejamento e controle como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) se converteram em instrumentos meramente

3. Nessa categoria foram incluídos os gastos tributários com veículos automotores individuais. A inflexão ocorrida entre 2018 e 2019 se deve ao novo programa criado pelo governo federal para incentivar pesquisa e desenvolvimento (P&D) no setor automotivo em geral. O programa em questão é o Rota 2030, disposto pela Lei nº 13.755/2018.

burocráticos e cada vez mais apartam-se de seu objetivo concebido.⁴ Nesse âmbito de falta de planejamento, as desonerações fiscais, “o fomento estatal à iniciativa privada” (Graziane, 2020, p. 281), são concedidas sem um diagnóstico de base sobre necessidades e objetivos das mesmas.⁵

É pela concordância com a concepção do gasto tributário como um fomento à iniciativa privada que, na segunda seção deste capítulo, será analisado o caminho que levou o *mainstream* da ciência econômica a separar metafisicamente, isto é, no campo da razão e, por consequência, da eficiência, o Estado e o mercado. Na terceira seção, tanto as despesas orçamentárias como os gastos tributários serão classificados em doze diferentes categorias, em um processo que, dada sua característica, carrega algum viés arbitrário que, em momento oportuno, será explicitado e esclarecido. A partir dessa distribuição, a evolução dos gastos tributários será comparada às despesas orçamentárias. Na quarta seção, discutiremos as hipóteses que explicam essa trajetória das finanças públicas na última década para que, então, por fim, possam ser apresentadas as considerações finais.

2 ESTADO, EFICIÊNCIA E TEORIA ECONÔMICA

A economia política nasce como ciência autônoma a partir da obra do filósofo e economista escocês Adam Smith, em 1776, quando ele escreveu *A Riqueza das Nações*. Apesar do esforço em afastar de seu trabalho explicações metafísicas na justificação e defesa do regime de propriedade privada – antes dele, John Locke defendia a justeza da propriedade privada a partir do trabalho, recorrendo à figura do Deus obreiro, que, por criar o mundo, era deste proprietário –, pelo vanguardismo de sua tentativa, Smith (1996) acaba construindo sua teoria em cima de uma preconcepção não material, a saber, a aversão natural do homem ao trabalho. Dada essa construção pouco rigorosa de Smith, como demonstrado em Rech (2019), a utilização de fragmentos específicos de *A Riqueza das Nações* pode levar a conclusões equivocadas quanto à compreensão econômica do autor.

4. Na seção 3 discutiremos melhor o papel do PPA na desestruturação do planejamento estatal.

5. “Sem que se saiba para quais fins são concedidas renúncias de receitas, não se pode avaliar seus os custos e resultados em face das balizas já inscritas ou mesmo das que têm sido propostas – *de lege ferenda* – no ordenamento brasileiro. Mensurar e avaliar impacto, medida compensatória e contrapartida dos gastos tributários requer, primordialmente, clareza do que se almeja com eles alcançar. Eis a fragilidade inaugural que precisa vir à tona no regime jurídico dos aludidos benefícios e incentivos fiscais” (Graziane, 2020, p. 283).

O campo liberista,⁶ para defender suas concepções econômicas, se apegava à ideia de “mão invisível”, que aparece em apenas uma oportunidade no livro do autor escocês. De acordo com esse pensamento, os desejos e interesses individuais – e egoísticos – se equilibrariam por meio da troca de mercadorias e, portanto, não seria necessária qualquer intervenção do Estado para que os indivíduos fossem contemplados de acordo com seu empenho e competência. Contudo, se um dos pilares de Smith (1996) é o já citado princípio da aversão natural ao trabalho, o segundo pilar é, ironicamente, a negação da metáfora da mão invisível.

Smith colocava inúmeras ressalvas quanto às grandes propriedades rurais, já que o seu proprietário tendia a ter muito menos cuidado com a terra do que outro proprietário de área menor. Além disso, percebia como os empresários, sobretudo os comerciantes e aqueles pertencentes às corporações, tendiam, ao defender seus interesses, a impedir aquilo que Smith mais defendia, a livre concorrência. Ou seja, a defesa dos interesses privados, nesse caso, diferente da mão invisível, não beneficia os demais indivíduos de determinada sociedade, pelo contrário. Portanto, embora sejam a propriedade privada e a busca pela riqueza, que devem ser asseguradas pelo Estado, as propulsoras do rompimento humano com a natural aversão ao trabalho, e assim beneficiam a todos os componentes de uma sociedade, é também a propriedade privada e a busca pela riqueza que levam os indivíduos a prejudicarem os demais ao defenderem seus interesses particulares. Por isso, o Estado, em Smith, deve buscar ao máximo equacionar esse conflito, isto é, assegurar a acumulação de riqueza ao passo que regula os termos em que ela acontece – a fim de evitar que um ou outro indivíduo aproveite-se de sua posição para mitigar as condições dos demais membros da sociedade (Rech, 2019, p. 34).

Apresenta-se claro que a redução inadequada de *A Riqueza das Nações* à defesa dos interesses individuais e egoísticos realizada pelo campo liberista é fruto de uma leitura influenciada pela concepção de mundo daqueles que assim a expõem. Smith (1996), apesar das contradições, não dá, em nenhum momento, margem para interpretação tão simplista. Mais ainda, a disseminação dessa visão da obra do autor escocês parece estar ligada ao predomínio hegemônico do paradigma marginalista no campo econômico, a partir dos *Princípios de Economia* de Alfred Marshall.

Ao substituir *Princípios de Economia Política*, do também inglês John Stuart Mill, como obra econômica mais lida na língua inglesa, *Princípios de Economia*, de Marshall, passa a ser responsável pela consolidação de uma nova forma de compreender e descrever os fenômenos econômicos. Se antes da consolidação

6. Em seu famoso texto, *Liberismo e Liberalismo*, originalmente publicado em 1927, Benedetto Croce nos diz que: “al liberismo economico è stato conferito il valore di legge sociale, perché allora esso, da legittimo principio economico, si è convertito in illegittima teoria etica, in una morale edonistica e utilitaria, la quale assume a criterio di bene la massima soddisfazione dei desideri in quanto tali, che è poi di necessità, sotto questa espressione di apparenza quantitativa, la soddisfazione del libito individuale o di quello della società intesa in quanto accolta e media d'individui. Questi legami del liberismo con l'utilitarismo etico sono noti, com'è noto che in una forma di esso, resa popolare dal Bastiat, l'utilitarismo si sforzò d'idealizzarsi in una generale armonia cosmica, quale legge della Natura o della divina Provvidenza” (Croce, 1927 apud Croce e Einaudi, 1988, p. 29-30).

marginalista, que se deu entre a primeira e a segunda década do século XX, o objeto central da economia política se colocava na produção, o novo paradigma coloca a troca e a distribuição do produto no centro da análise.⁷ Não obstante, Marshall (2013) abandonará as categorias clássicas estruturadas da economia política, principalmente a partir da obra de David Ricardo, quais sejam: capital, terra e trabalho. Assim, ao deslocar o objeto de estudo e substituir as categorias da economia política clássica por uma ideia genérica de capital, em que as rendas são reduzidas a *yields* em vez da distribuição clássica em lucros, rendas e salários, a análise marginalista excluirá de seu edifício teórico as classes sociais e o valor. Se a primeira exclusão se justifica por serem todos, ao mesmo tempo, trabalhadores e capitalistas, a segunda é substituída pela mera existência dos preços: “a medida é encontrado no preço em que uma pessoa está disposta a pagar para satisfazer o seu desejo” (Marshall, 2013, p. 78, tradução nossa).⁸

Essa compreensão da inflexão marginalista se faz importante ao discutirmos as decisões políticas do Estado brasileiro, pois é em Marshall (2013) que surgem duas categorias metafísicas que definirão a visão do paradigma econômico dominante a respeito do Estado: eficiência e excedente do consumidor. Como destacado, o objeto central da teoria marginalista está na troca e, não mais, na produção. Logo, a eficiência marshalliana corresponde a esse momento e será atingida pelo indivíduo – o consumidor – quando o preço que estiver disposto a pagar por um produto for o mesmo que aquele ofertado por outro indivíduo. Já o excedente do consumidor, evidentemente compreendido a partir do indivíduo atomizado, é definido por Marshall (2013, p. 103, tradução nossa) como “o excesso que ele estaria disposto a pagar para não ficar sem o bem sobre aquilo que ele de fato paga”.⁹

Como as duas categorias repousam sobre a curva de demanda, cabe a exposição de como esta se forma na visão do autor.

A quantidade demandada aumenta com a queda do preço e diminui com o aumento do preço. Não haverá uma relação uniforme entre a queda do preço e o aumento da demanda. (...) O preço medirá a utilidade marginal da mercadoria para cada comprador individualmente: não podemos falar de preço como medida de utilidade marginal em geral, porque as necessidades

7. Nas palavras do próprio autor, que é bastante eloquente já no prefácio de sua obra, “novamente, embora haja uma nítida divisão entre o próprio homem e aquilo que ele usa; e embora a oferta e a demanda de esforços e sacrifícios humanos tenham peculiaridades próprias, que não se ligam à oferta e à demanda de bens materiais; ainda, depois de tudo, esses bens materiais são geralmente o resultado de esforços e sacrifícios humanos. (...) Assim como, apesar das grandes diferenças de forma entre pássaros e quadrúpedes, há uma Ideia Fundamental que atravessa todos os seus quadros, então a teoria geral do equilíbrio de demanda e oferta é uma Ideia Fundamental que atravessa todos os quadros de todas as várias partes do problema central de distribuição e troca” (Marshall, 2013, p. xxi, tradução nossa).

8. “The measure is found in the price which a person is willing to pay for the fulfilment or satisfaction of his desire”.

9. “(...) the excess of the price which he would be willing to pay rather than go without the thing, over that which he actually does pay”.

e circunstâncias de diferentes pessoas são diferentes (Marshall, 2013, p. 84, tradução nossa).¹⁰

Desse modo, a formação da curva de demanda individual ocorre pela relação elasticidade/preço de cada mercadoria e para cada renda. Determinadas mercadorias, como os alimentos, aproximam-se da inelasticidade, enquanto os bens de consumo secundários, como objetos de decoração e determinados eletrônicos, apresentarão elasticidade elevada. Perceba que o sistema construído por Alfred Marshall é dotado apenas de indivíduos; tudo aquilo que estiver fora desse sistema, e sobre ele agir, será compreendido como deletério.

Qualquer interferência exógena ao sistema construído por Marshall (1920) resultará em perda de eficiência e diminuição do excedente do consumidor. Não obstante, as interferências exógenas têm seu efeito negativo apoiado na metacategoria definida ainda no primeiro livro [dos *Princípios de Economia*], qual seja, a livre escolha individual ou *liberdade econômica*. Como a teoria se constrói não a partir do todo, mas sim da unidade, alterações exógenas tendem a diminuir a eficiência do consumidor representativo e, logo, do sistema como um todo. Mais ainda, considerando que a noção de felicidade em Marshall está concernida às aquisições medidas em unidades monetárias,¹¹ interferências (lembramos que para este autor Marshall toda ação do Estado é uma interferência) tendem a reduzir, também, o bem-estar social (Rech, 2019, p. 155).

Isto posto, podemos afirmar que a compreensão hegemônica, no campo econômico, quanto à ineficiência do Estado ante a eficiência absoluta do mercado, não pode, por um lado, ser reduzida a uma mera preferência moral, nem, por outro lado, ser colocada como argumento técnico quando se discutem os caminhos e descaminhos de um país. Tal compreensão se apoia, de fato, em uma construção teórica não desprezível, embora apoiada em categorias metafísicas. Um dos principais argumentos de Marshall (2013) se coloca no equilíbrio entre oferta e demanda, atingido a partir das interações individuais e que é alterado de maneira negativa quando há qualquer ação exógena. Esse equilíbrio, para o autor e seus seguidores, não é um mero momento, mas corresponde à máxima satisfação social.

Uma posição de equilíbrio (estável) entre oferta e demanda é uma posição de máxima satisfação (...) é verdade, porém, que a posição de equilíbrio entre oferta e demanda é uma posição de máxima satisfação em um sentido limitado, e que a

10. "The amount demanded increases with a fall in price, and diminishes with a rise in price. There will not be any uniform relation between the fall in price and the increase of demand. (...) The price will measure the marginal utility of the commodity to each purchaser individually: we cannot speak of price as measuring marginal utility in general, because the wants and circumstances of different people are different".

11. "Assim, se as medidas monetárias de felicidade causadas por dois eventos são iguais, não há, em geral, nenhuma diferença muito grande entre as quantidades de felicidade nos dois casos (...) Quando falamos da dependência do bem-estar em relação à riqueza material, nos referimos ao fluxo de bem-estar medido pelo fluxo de riqueza recebida e o consequente poder de usá-lo e consumi-lo" (Marshall, 2013, p. 108, tradução nossa).

satisfação agregada das duas partes envolvidas aumenta até que essa posição seja alcançada (Marshall, 2013, p. 389-390, tradução nossa).¹²

Assim, dentro do arcabouço teórico de Marshall (2013, p. 390, tradução nossa), que determinará a compreensão do Estado nos paradigmas associados e derivados da neoclássica, hoje dominantes no campo econômico, não é possível concluir, senão, que “o consumidor perde o que o Estado recebe”.¹³

Esse sistema marshalliano não é necessariamente um reflexo das relações econômicas reais. Sua estrutura deve ser enquadrada não apenas como positivista – por apreender os fenômenos por sua aparência e não investigar sua essência –, mas também, e principalmente, como neokantiana, uma vez que a ideia de juízo sintético em Kant implica que cabe ao juízo pôr a realidade para determiná-la em seguida. É precisamente isso que se dá na construção de Marshall (2013), que pressupõe um sistema de mercado não existente e, partindo dele, determina as condições da realidade. Assim, é a realidade que deve se adaptar ao modelo – devem, portanto, reduzir-se ao máximo as ações econômicas do Estado, a fim de garantir a liberdade econômica – e não o modelo corresponder à realidade.

3 EVOLUÇÃO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS NO PERÍODO 2010-2019

A evolução dos gastos tributários no país – tomados a partir do demonstrativo de gastos tributários (DGT) da RFB – já é um fato conhecido e tal ocorrência vem sendo discutida, sobretudo, a partir da inflexão ocorrida no investimento público em 2012. Como se percebe no gráfico 2, há um forte crescimento do gasto tributário (25%) entre 2012 e 2014. Nesse mesmo período, as despesas orçamentárias, que na série utilizada neste capítulo excluem as despesas com a rolagem da dívida pública, reduzem-se em 2,5%. Se considerarmos apenas 2013, a queda nas despesas orçamentárias é da ordem de 10 pontos percentuais (p.p.). Com o ajuste fiscal de 2015, há uma fase de recrudescimento dos gastos tributários que será revertida em 2017. Uma das razões para a queda dos gastos tributários no período 2015-2016 é a própria recessão econômica, que, como efeito, trouxe a redução dos bens produzidos e importados, o que, conseqüentemente, reduziu a base de isenções.

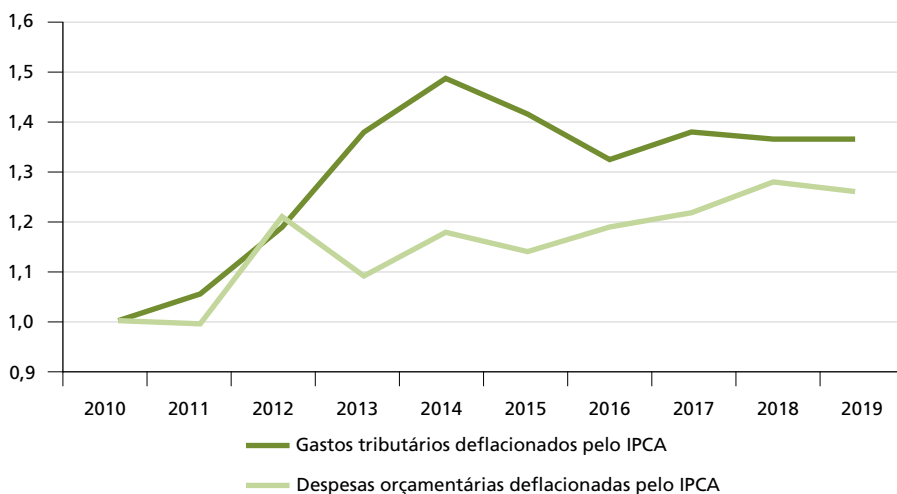
Neste capítulo, os gastos tributários e as despesas orçamentárias foram divididos em doze categorias: i) previdência; ii) saúde; iii) assistência social; iv) educação; v) defesa; vi) habitação; vii) agronegócio; viii) infraestrutura e transportes; ix) pesquisa, inovação e tecnologia; x) desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional; xi) esporte e cultura; e xii) fomento à pequena empresa

12. “A position of (stable) equilibrium of demand and supply is a position also of maximum satisfaction (...). It is true then that a position of equilibrium of demand and supply is a position of maximum satisfaction in this limited sense, that the aggregate satisfaction of the two parties concerned increases until that position is reached”.

13. “(...) the consumer loses what the State receives”.

e ao emprego. Há, ainda, a categoria zero, na qual estão localizados os gastos tributários e as despesas orçamentárias que não se enquadram em nenhuma das doze citadas. A categoria zero varia entre 13% e 9,3% dos gastos tributários no período analisado e entre 50% e 45,5% das despesas orçamentárias. Essa diferença de magnitude se explica pela extensa parcela das despesas orçamentárias, despendida com pessoal e funções administrativas do Estado e que não se repete nos gastos tributários.

GRÁFICO 2

Elevação dos gastos tributários e despesas orçamentárias (2010-2019)

Fonte: RFB e Siga Brasil/Senado Federal.
Elaboração do autor.

Para que o leitor compreenda os limites da série apresentada, cabem algumas ressalvas, debatidas a seguir.

- 1) Para as despesas orçamentárias, nos valem os dados públicos presentes na plataforma Siga Brasil. O grande limite dessa base de dados está nas várias mudanças na forma de apresentação dos dados ao longo do período. Todavia, nos parece que o esforço empreendido em agrupar as despesas em categorias foi bastante satisfatório e não apresentou quebras na série.
- 2) Para que as despesas aparecessem na categoria assistência social era necessário que houvesse uma ação orçamentária direta, isto é, não foram consideradas, em geral, despesas com ações afirmativas que não remuneravam ou traziam alguma forma de auxílio material imediato aos destinatários da política pública.

- 3) O demonstrativo utilizado para o cálculo dos gastos tributários não inclui, por opção da RFB, as isenções sobre lucros e dividendos, nem as remissões concedidas nos programas de parcelamentos especiais.¹⁴
- 4) Os gastos com isenções tributárias ao setor automotivo estão na categoria infraestrutura e transportes, não na categoria desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional. Essa escolha é bastante arbitrária, já que o governo federal as considera importantes para manutenção e desenvolvimento do parque industrial brasileiro e, portanto, poderiam ser entendidas como voltadas ao desenvolvimento econômico.
- 5) Na categoria 12, ao lado dos gastos tributários, incluímos as desonerações da folha de pagamento dos setores escolhidos, do Simples Nacional, e dos microempreendedores individuais (MEIs), ao lado das despesas orçamentárias. Essa categoria tem valores irrisórios: entre R\$ 16,5 milhões e R\$ 32 milhões no período.

Um dos objetivos da categorização se deu pelo entendimento de que, enquanto determinadas despesas orçamentárias são, no geral, movidas pelas obrigações constitucionais e, portanto, apresentam menor elasticidade à decisão governamental, como nos casos das categorias previdência, saúde e educação, as demais categorias apresentam maior elasticidade à decisão do poder público. No gráfico 3, apresentamos a evolução da razão entre as despesas orçamentárias e dos gastos tributários nessas três categorias protegidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), e também naquelas vinculadas ao desenvolvimento econômico e regional, pesquisa, inovação e tecnologia, e infraestrutura e transportes.

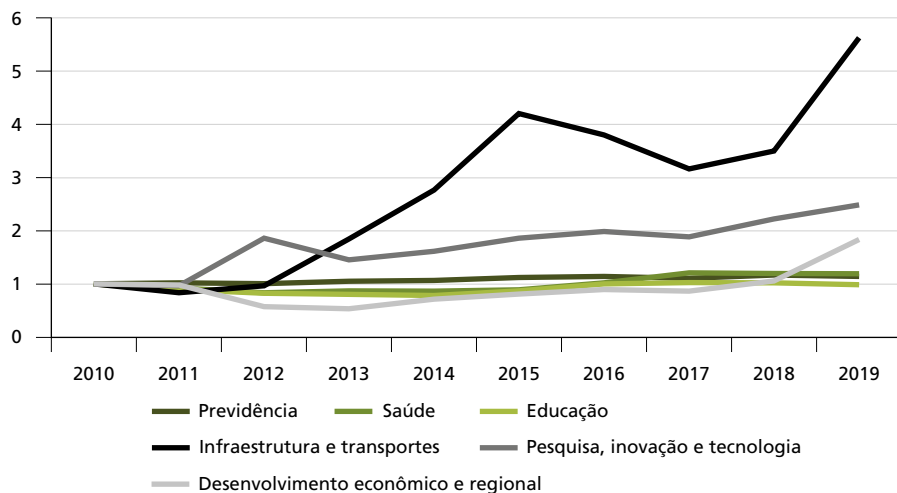
Cremos que tal exposição visual permite ao leitor enxergar mais claramente aquilo que iremos argumentar ao longo deste capítulo. Enquanto se mantém estável nas categorias previdência (+13%), saúde (+18%) e educação (-1,6%), a razão subsídio/despesa evolui nas categorias infraestrutura e transportes (+460%), pesquisa, inovação e tecnologia (+147%), e desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional (+83%).

No gráfico 4, a fim de expor mais adequadamente essa evolução díspar entre os gastos tributários e as despesas orçamentárias nas categorias infraestrutura e transportes, pesquisa, inovação e tecnologia, e desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional, apresentamos a evolução nominal dos dispêndios em cada modalidade do gasto público.

14. "Ademais, a própria Receita Federal afirma que a concessão reiterada desses benefícios acarreta efeito negativo na arrecadação tributária, estimando uma perda arrecadatória de R\$ 18,6 bilhões por ano, como consequência indireta dos programas de parcelamentos especiais" (Unafisco Nacional, 2021, p. 7). A não tributação de lucros e dividendos distribuídos por pessoas jurídicas foi estimada, para 2021, em R\$ 58,9 bilhões, o que representaria algo próximo a 15% do gasto tributário total se essa renúncia constasse no DGT.

GRÁFICO 3

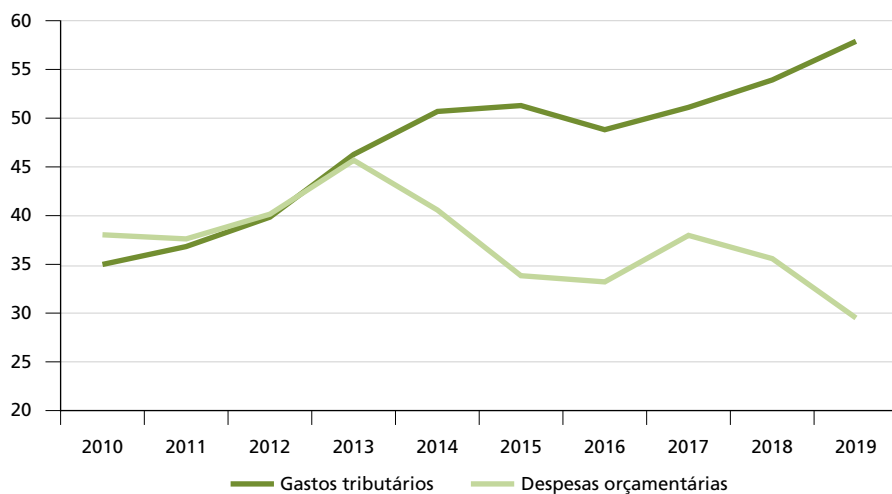
Evolução da razão gasto tributário/despesa orçamentária (2010-2019)



Fonte: RFB e Siga Brasil/Senado Federal.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 4

Evolução nominal dos gastos tributários e despesas orçamentárias nas categorias 8, 9 e 10 (2010-2019)
(Em R\$ bilhões)



Fonte: RFB e Siga Brasil/Senado Federal.
Elaboração do autor.

Essa substituição do investimento público pelo incentivo ao investimento privado pode ser entendida como um segundo reflexo¹⁵ das mudanças ocorridas no centro do capitalismo quando da hegemonia de uma nova gestão pública, a *New Public Management* (NPM). Com a inflexão no pensamento econômico-político ocorrido durante os anos 1970, em que a ideia de um Estado de bem-estar social foi perdendo força e as soluções dos problemas passaram ao mercado e sua “racionalidade superior”, a administração pública passou por um grande movimento reformista.

O discurso hegemônico, especialmente nos países desenvolvidos, era que o governo tinha se tornado sobrecarregado e insustentável do ponto de vista financeiro. Em outras palavras, o elevado nível da despesa pública gerou grandes déficits orçamentários, impactando os níveis de investimento privado e prejudicando o crescimento econômico sem melhorias na prestação dos serviços públicos como contrapartida (Cavalcante, 2017, p. 11).

De acordo com Hood e Dixon (2015), a NPM, que aparece primeiro nos países anglo-saxões, aglutina os pressupostos da teoria econômica organizacional e da teoria da escolha pública (*Public Choice Theory*) para apontar as insuficiências da estrutura burocrática clássica e propor um conjunto de reformas apoiadas na teoria econômica marginalista/neoclássica – que esteve extremamente enfraquecida entre os anos 1930 e 1970. Isto é, a NPM focalizava uma redefinição do tamanho e dos limites dos Estados nacionais.

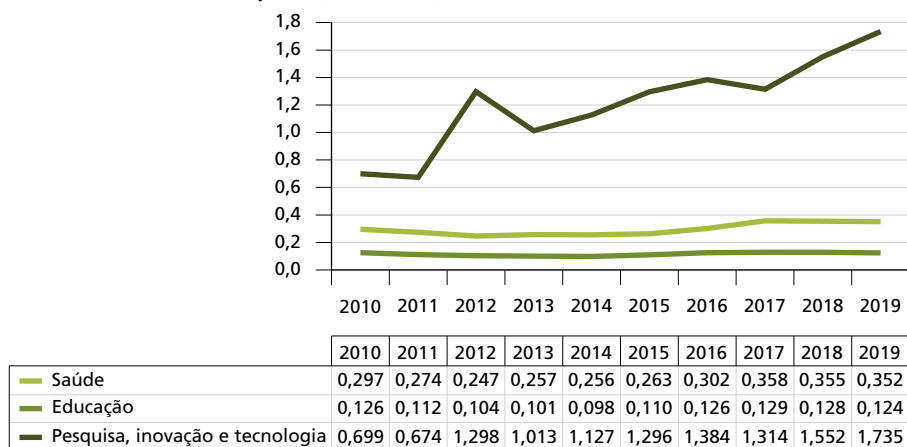
Entretanto, enquanto o centro capitalista passava por essas mudanças na estrutura e na organização dos Estados nacionais, no Brasil, o decênio 1975-1985 foi marcado por profundas transformações políticas e desaceleração econômica, resultando no ocaso do regime militar e na CF/1988. Na contramão do centro, aprovamos uma Carta com forte viés social-democrata, em que diversos direitos estariam condicionados à ação direta do Estado. Todavia, não se evitou o avanço da NPM sobre a estrutura governamental brasileira e, a partir da eleição de Fernando Collor, teve início o processo gradativo de readequação do Estado brasileiro. Mesmo assim, ao longo do século XXI, foram mantidas determinadas funções no financiamento direto na área de pesquisa e inovação.

De 2012 em diante, assim como ocorre nos gastos com infraestrutura, transportes e desenvolvimento econômico e regional, esse financiamento direto dá lugar ao incentivo indireto, e a taxa de crescimento dos gastos tributários passa a ser superior àquela das despesas orçamentárias. Isso faz com que, nessa categoria, os gastos tributários, que eram inferiores, passem a ser maiores que as despesas orçamentárias. Já nos setores mais protegidos pelas obrigações orçamentárias postas na CF/1988, e que foram menos afetadas pelas desvinculações das receitas da União (DRUs) que ocorrem desde o governo Fernando Henrique Cardoso, mantiveram-se praticamente

15. O primeiro se deu nos anos 1990 e será adiante descrito.

estáveis. Para ilustrar, temos no gráfico 5 a razão entre os gastos tributários e as despesas orçamentárias para as categorias saúde, educação e pesquisa, inovação e tecnologia.

GRÁFICO 5
Razão subsídio/despesa¹ (2010-2019)



Fonte: RFB e Siga Brasil/Senado Federal.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ 1 = 100%.

Como se percebe, em 2012, há uma clara inflexão na política econômica do governo federal, com os gastos tributários da categoria pesquisa, inovação e tecnologia passando a ser superiores às despesas orçamentárias na mesma categoria. Já nas categorias com maior proteção constitucional, as variações são menores e nesse mesmo ano não têm um ponto de inflexão. O mesmo se repete com a categoria previdência social, na qual a razão se mantém inelástica em 0,04 durante todo o período.

Dessa maneira, a série de dados construída nos permite afirmar que, se o crescimento dos gastos tributários no período foi mais veloz que o das despesas orçamentárias – 36% contra 26% na série deflacionada pelo IPCA –, ele está referenciado, sobretudo, nas áreas com menor proteção constitucional. Apesar de não expostos visualmente nesta seção, a evolução entre o gasto tributário nas categorias habitação, agronegócio, esporte e cultura e fomento à pequena empresa e ao emprego segue o mesmo padrão das categorias infraestrutura e transportes, pesquisa, inovação e tecnologia, desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional. Já nas categorias de previdência, saúde, assistência social, educação e defesa tem-se a estabilidade na razão entre o gasto tributário e a despesa orçamentária. Com exceção da defesa, as demais categorias apresentam fortes vinculações constitucionais.

Faz-se, portanto, possível afirmar que os resquícios do viés social-democrata da CF/1988 ainda aparecem nas categorias em que as vinculações constitucionais entre receitas e despesas foram mantidas. Todavia, nos setores menos protegidos pela CF/1988, o que se tem, de 2012 a 2019, é uma clara escolha pelo subsídio ao setor privado em detrimento da despesa pública. Apesar disso, as categorias em que a razão se alterou em prol dos gastos tributários são, em sua maioria, categorias compreendidas, dentro da ciência econômica, como fundamentais à trajetória econômica de longo prazo, por conterem em si a formação bruta de capital fixo (FBCF), a formação de conhecimento produtivamente aplicável, além do aperfeiçoamento da força de trabalho. Destacam-se para esses fins as categorias infraestrutura e transportes, pesquisa, inovação e tecnologia e desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional.

Na próxima seção apresentaremos as três hipóteses explicativas para o fenômeno observado: i) força do discurso econômico; ii) regras que dificultam a ação do governo; e iii) relações de poder.

4 COMPREENDENDO A SUBSTITUIÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PELO GASTO TRIBUTÁRIO

Quando se trata de inflexões no rumo de políticas governamentais, ou até mesmo de implementações limitadas ou fracassadas de políticas públicas, deve-se ter em mente que não há uma única explicação para tais ocorrências. Primeiro, cabe retomar a ideia de que em um Estado-nação os interesses dos diferentes grupos e classes são não homogêneos, o que inevitavelmente resulta em disputas (intraclasse e entre classes), *lobbies* (burguesia e Estado) e reações (trabalhadores e capitalistas). Além disso, um país, mesmo possuindo dimensões continentais como o Brasil, está sujeito a influências externas – do ponto de vista tanto ideológico-cultural quanto financeiro. Essas interações não lineares resultam, geralmente, em leis e diretrizes que afetam as relações econômicas dos diferentes agentes econômicos.

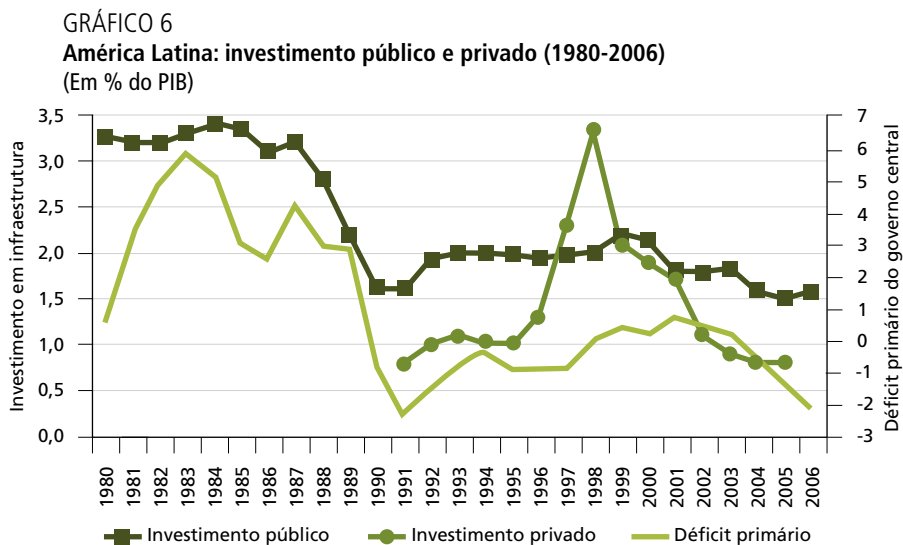
Como demonstrado na primeira seção deste capítulo, dentro do pensamento econômico hegemônico, neoclássico, o Estado está excluído do sistema econômico, aparecendo apenas como ente exógeno/interventor. Dessa maneira, é como se as posições assumidas, que são fruto de um conjunto de leis resultante das interações já comentadas, fossem mera estrutura metafísica. Rech (2019) destaca que na economia clássica, de recorte liberal, protagonizada por Smith (1996), Ricardo (1982) e Mill (1994), o Estado aparecia como o foro adequado para a resolução dos interesses divergentes entre as classes. Isto é, se não aparecia como agente econômico efetivo, por estar abstraído nos sistemas erigidos pelos três autores citados, a ele resguardava-se uma função importante de arbitragem. O que acontece a partir de Marshall (2013), que remove as classes sociais de seu sistema de análise, é que nem mesmo a função de arbitragem aparece no Estado

e, portanto, sua atuação fica alheia à sociedade civil. É o que em Rech (2019) chamou-se de “fosso metafísico”.

Dessa separação metafísica surge a primeira hipótese explicativa para o crescimento relativo do gasto tributário: a força do discurso econômico. Das classes e dos grupos de interesse, excluídos por Marshall de seu sistema explicativo, mas que nem por isso deixaram de existir, surge a segunda hipótese: relações de poder. Já a terceira hipótese é um resultado das duas primeiras: regras que dificultam a ação do governo. Isso significa que, por mais que se conclua que são as regras limitadoras das despesas orçamentárias que incentivam o governo a optar pelo subsídio, deve-se compreender que elas não caíram do céu. Sua construção é resultado das relações de poder, endógenas e exógenas, e da força do discurso econômico, que no geral é importado dos países já desenvolvidos.

Se até aqui trabalhamos com uma série de dados que representa a década 2010-2019, nesta seção trabalharemos com modificações que datam do início da última década do século XX, uma vez que o processo de reestruturação do Estado brasileiro se inicia, sobretudo, nos anos 1990. Mais que um fenômeno brasileiro, a redução das funções de investimento do Estado a partir daquele ano é uma ocorrência continental. Como se percebe no gráfico 6, o investimento público latino-americano em infraestrutura passa de uma média superior a 3% do PIB no período 1980-1989 para uma média levemente inferior a 2% na década 1990-1999. O mais importante é que se, em um primeiro momento, a redução do investimento público foi acompanhada por um crescimento do investimento privado,¹⁶ no período 2000-2006 há um decréscimo conjunto das duas formas de investimento para o conjunto das economias latino-americanas.

16. Cabe destacar que o forte crescimento do investimento privado no período 1995-2001, com pico em 1998, é, em boa medida, explicado pelo amplo processo de privatização das empresas brasileiras. Se, do ponto de vista da contabilidade pública, os volumes ingressos a partir dos processos privatizantes contam como investimento privado, do ponto de vista keynesiano, esses processos são vistos apenas como transferência de poupança. Isto é: o que de fato acontece não é uma nova FBCF, mas sim uma transferência da estrutura de capital pública, já instalada, para o setor privado, em troca de valores disponibilizados pelo setor privado ao setor público.



Essa queda do investimento privado percebida no período 1999-2006 vai contra uma das teses difundidas pela corrente econômica dominante, aquela que preconiza que um ajuste fiscal pode ter papel expansionista. Existem duas variantes teóricas, como destacam Serrano e Braga (2006, p. 216), para defender que um ajuste fiscal do setor público levaria à expansão do produto, indicadas a seguir.

De um lado temos o argumento de curto prazo, onde a contração fiscal seria expansionista porque de alguma maneira esta aumentaria (em vez de diminuir) a demanda agregada e o produto efetivo se este estivesse inicialmente abaixo do produto potencial. Por outro lado, teríamos o argumento de longo prazo de acordo com o qual a contração fiscal poderia ser expansionista se esta levasse a um aumento da capacidade produtiva da economia (oferta agregada de longo prazo).

Para a resposta positiva da demanda agregada a um ajuste de curto prazo, os teóricos alinhados ao paradigma neoclássico defenderão que o ajuste fiscal leva a uma queda na taxa de juros de longo prazo, incentivando a utilização da capacidade instalada e a realização de novos investimentos. Já para uma expansão de longo prazo no produto potencial, além do argumento central da queda na taxa de juros, percebe-se a clara influência do arcabouço teórico marshalliano, isto é, o argumento de que a redução do gasto público e o aumento da inversão privada levariam a uma demanda agregada de maior qualidade, já que os gastos privados seriam mais eficientes e, portanto, contribuiriam para o aumento do produto potencial. Também em comum ao arcabouço teórico marshalliano estão as hipóteses sem vinculação material direta, e que repousam somente no campo metafísico.

Tanto na versão de curto prazo quanto na de longo se discute muito o papel de fatores difíceis de observar empiricamente (e refutar) como as expectativas, ou impossíveis de refutação por serem completamente subjetivos e vagos como a “credibilidade” do ajuste fiscal devido à “reputação” do governo (Serrano e Braga, 2006, p. 216).

É possível afirmarmos que, em parte, esse discurso de maior eficiência do investimento privado explica a preferência do governo Dilma Rousseff pelos gastos tributários em 2012. Entretanto, cabem duas ressalvas: i) no arcabouço teórico marshalliano os subsídios também são compreendidos como uma intervenção estatal e, portanto, levariam a uma redução do bem-estar geral; e ii) o crescimento dos subsídios tributários é um fenômeno que ganha força a partir dos anos 2000, sobretudo nos países em desenvolvimento, como destacam Keen e Simone (2004). Isto é, se antes o Estado assumia um papel de protagonista no desenvolvimento dos países periféricos, a partir das reformas liberalizantes passa a relegar essa importante tarefa ao setor privado, por meio de subvenções financeiras e isenções tributárias.

No Brasil, a fração dos gastos tributários passa de 1,5% do PIB em 2000 para 3,5% em 2009 e 4,2% em 2019. Como demonstrado anteriormente, há uma diferença entre a evolução dos gastos tributários nas áreas ligadas à formação bruta de capital (habitação; infraestrutura e transportes; pesquisa, inovação e tecnologia; e desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional) e nas áreas com despesas constitucionais obrigatórias, como saúde, educação e previdência. Para que possamos compreender melhor esse fenômeno, cabe voltarmos à reforma na estrutura do orçamento público realizada ainda em 1995, sob forte influência do Consenso de Washington, publicado em 1990.

Para não nos alongarmos, cabe sintetizar que o consenso foi resultado de uma reunião entre economistas latino-americanos e estadunidenses, visando prescrever medidas econômicas que contassem com o apoio do departamento de Estado norte-americano para a superação da crise dos anos 1980. A terminologia foi cunhada por Williamson (1990) e destacava os seguintes pontos consensuais: i) redução dos déficits orçamentários; ii) redirecionamento do gasto público, limitando o Estado às despesas com saúde, educação e produção de bens ou serviços para os quais não houvesse interesse do mercado; iii) liberalização financeira, permitindo o fluxo livre de capitais; iv) redução das barreiras à importação, com uma unificação das alíquotas entre 10% e 20%; e v) privatização das estatais que não estivessem de acordo com o exposto no segundo item.

Se é a literatura econômica brasileira farta em apontar que o processo de abertura da economia e o distanciamento dos ideais social-democratas definidos na CF/1988 se inicia ainda em 1990, é também notória a importância dos dois governos de FHC na estabilização monetária, na reestruturação do sistema

financeiro e no redesenho do Estado brasileiro. Cardoso (1994) deixa bastante clara a sua visão quanto ao Estado e a necessidade de reformas estruturais da máquina pública brasileira. Como observam Teixeira e Pinto (2012, p. 915), FHC via no Estado uma estrutura ineficiente e refém dos interesses corporativos, quer das empresas estatais, quer dos setores sindicalizados da burocracia. Com isso, segundo os autores, “o Estado ineficiente e falido em que se abrigariam forças do velho corporativismo deveria, em sua visão [de FHC], ceder espaço à iniciativa privada e ao capital estrangeiro”.

Com o intuito de combater essa ineficiência estatal que, lembremos, é determinada axiomáticamente em Marshall (2013), FHC lançará o Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE), que, como bem destaca Cavalcante (2020), visou transformar o Estado brasileiro em um Estado liberal, que busca maior eficiência da administração pública e consistência no crescimento econômico de longo prazo. Dessa maneira, conforme Costa (2005, p. 12), o PDRAE propunha,

no essencial, o menu que corresponde ao *mainstream* das políticas de reforma dos anos 1980 e está nos manuais dos principais organismos multilaterais – desestatização (no triplo sentido de privatização, publicização e terceirização), autonomização de agências públicas, orientação para resultados, flexibilização de controles etc.

A importância do PDRAE para a flexibilização da gestão orçamentária é observada em Couto e Cardoso Junior (2020). Ao iniciar o processo de desvinculação de algumas receitas orçamentárias e diminuir o nível de detalhamento dos recursos empenhados, o plano dará início a um longo percurso de reestruturação na gestão do orçamento público brasileiro. Como destacam os autores, foi a partir do PDRAE que “se processaram muitas das inovações no campo orçamentário. A reestruturação do PPA, a partir do Decreto nº 2.829/1998 (...), seria o primeiro movimento que ensejaria mudanças no orçamento em linha com a reforma gerencial do Estado” (Couto e Cardoso Junior, 2020, p. 277).

Ainda para esses autores, a flexibilização da execução orçamentária foi acompanhada pelo crescimento da influência do Poder Legislativo no direcionamento dos gastos e voltada para as despesas primárias por meio da desvinculação de receitas e da desobrigação de despesas. Além desses autores, temos no capítulo três deste livro a indicação dos marcos de cada regime orçamentário experimentado pelo Estado brasileiro nos últimos sessenta anos. Entre essas caracterizações, Carlos Leonardo Klein Barcelos, Leandro Freitas Couto e Paulo Du Pin Calmon, os autores do texto, incluem o novo regime orçamentário, caracterizado, justamente, pela flexibilização do orçamento e o crescimento da influência do Poder Legislativo nas decisões orçamentárias.

Não obstante, nos últimos 25 anos (1995-2020), a reforma do aparelho de Estado foi sempre controversa em relação tanto à sua execução parcial quanto aos

seus resultados. Couto e Cardoso Junior (2020) destacam que na LOA de 2020 apenas 8,2% das despesas primárias líquidas apresentavam caráter discricionário. Em parte, nos leva a acreditar que possa ter influenciado na opção do governo pela concessão de subsídios, que, do ponto de vista do orçamento, não aparecem como gastos primários. Em sua conclusão, os autores afirmam que a reforma do Estado, iniciada com o PDRAE de 1995, fragilizou a capacidade de planejamento do governo federal e contribuiu para a força adquirida pela esfera fiscalista.

Percebe-se aqui uma relação causal entre a força do discurso econômico e o conjunto de regras orçamentárias que se formou e segue em formação. Em 2016, após o ocaso das administrações petistas, e com um forte discurso antiestatal nos veículos de comunicação de massa, o governo Michel Temer aprovou a Emenda Constitucional (EC) nº 95, que colocou um limite no crescimento dos gastos primários do governo federal. Com isso, engessou-se por vinte anos a ampliação real dos investimentos públicos, apoiando-se na tese neoclássica destacada no início desta seção quanto à contração fiscal expansionista. Os resultados da EC nº 95 são perceptíveis no gráfico 4, no qual vimos um decrescimento acentuado, a partir de 2017, nas despesas orçamentárias vinculadas às categorias infraestrutura e transportes; pesquisa, inovação e tecnologia; e desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional.

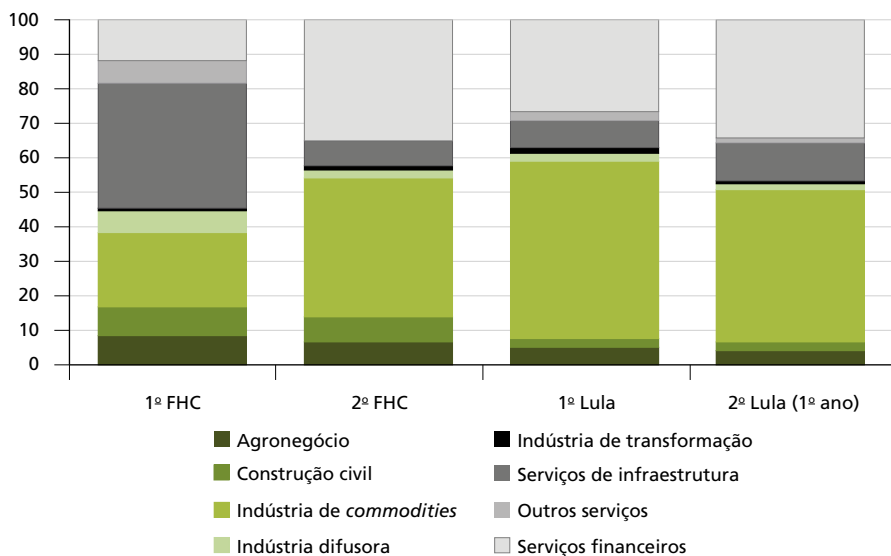
A segunda hipótese explicativa para a elevação relativa do gasto tributário no orçamento público é a das relações de poder, em que se assume que há disputa entre classes e intraclasses por uma parcela do orçamento público. Antes de entrarmos na possível contribuição do *lobby* para a elevação dos subsídios, parece importante destacar a ascensão do bloco capitalista ligado ao agro e às finanças. Teixeira e Pinto (2012) demonstram o crescimento relativo dos lucros da indústria de *commodities* e do setor financeiro na economia brasileira (gráfico 7) no período 1995-2007. Fica evidente a perda relativa do setor de infraestrutura na apropriação do excedente brasileiro, o que, por si, explica a baixa FBCF¹⁷ e o consequente crescimento inconsistente da economia brasileira.¹⁸

17. Segundo Paulani (2012, p. 95), “nas duas últimas décadas, a relação FBCF/PIB nunca recuperou sequer o resultado que conseguiu na conturbada década de 1980, mesmo com a recuperação do crescimento econômico na segunda metade dos anos 2000”.

18. Dados referentes à FBCF estão disponíveis em Paulani (2012, p. 96).

GRÁFICO 7

Evolução da participação dos lucros líquidos por setor de atividade
(Em %)



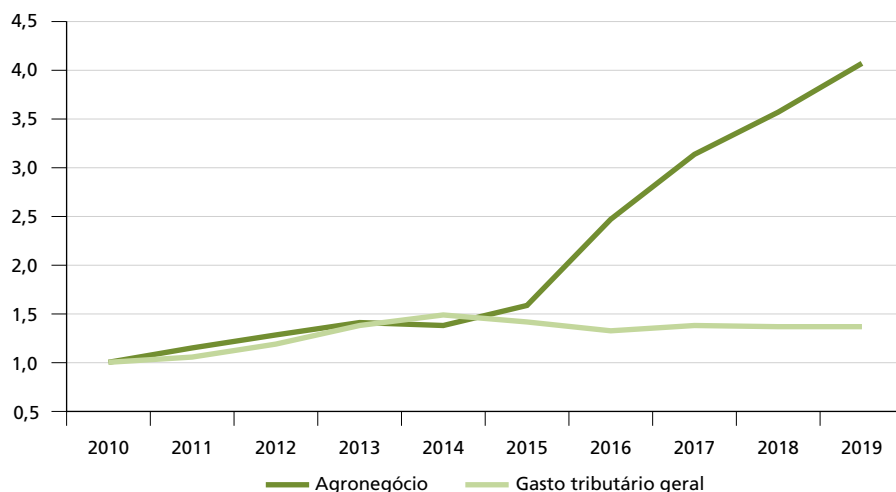
Fonte: Teixeira e Pinto (2012).

Essa nova estrutura de apropriação do excedente no capitalismo brasileiro, que se inicia com a abertura comercial executada, nos anos 1990, pelo então presidente Fernando Collor, é resultado da desindustrialização da economia brasileira (Oreiro e Feijó, 2010) e da reprimarização da pauta produtiva e de exportações (Paulani, 2012; Teixeira e Pinto, 2012). A importância adquirida pelo agronegócio na apropriação do excedente irá se refletir na nova capacidade do setor em barganhar, junto ao Estado, isenções e subvenções.

Um reflexo do ganho de poder do setor agropecuário é sua participação crescente no conjunto de isenções fiscais. Entre as doze categorias analisadas, aquela com maior elevação real foi o agronegócio, com os subsídios adquiridos multiplicando-se por 4 frente a 1,35 do conjunto das isenções.

GRÁFICO 8

Variação real dos gastos tributários com o agronegócio (2010-2019)



Fonte: RFB e Siga Brasil/Senado Federal.
Elaboração do autor.

O valor concedido ao agronegócio, de acordo com nossa classificação, atingiu o montante de R\$ 18,7 bilhões em 2019. Boa parte desse gasto tributário (R\$ 8 bilhões) é considerada privilégio,¹⁹ por não ser clara sua necessidade e/ou contrapartida social (Unafisco, 2021). Evidencia-se, assim, o poder conquistado pelo setor agroexportador no interior do Estado brasileiro. Não obstante sua participação crescente na apropriação primária do excedente (gráfico 7), o setor vem conseguindo, junto às autoridades públicas, ampliar sua apropriação secundária do excedente.

A outra parte do bloco capitalista hegemônico, que é o setor financeiro, beneficia-se de uma isenção tributária²⁰ que não consta no DGT da RFB (Unafisco, 2021). As isenções tributárias concedidas à distribuição de lucros e dividendos por pessoa jurídica nas contas da organização superaram os R\$ 58 bilhões em 2021. Dessa forma, podemos compreender que o ganho

19. "O conceito de privilégios tributários que propomos é o seguinte: privilégios tributários são aqueles gastos tributários – oriundos da omissão na criação de tributo constitucionalmente previsto e das isenções, anistias, remissões, subsídios, benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia – concedidos a setores ou parcelas específicas de contribuintes, sem que exista contrapartida adequada, notória ou comprovada por estudos técnicos, para o desenvolvimento econômico sustentável sem aumento da concentração de renda ou para a diminuição das desigualdades no país" (Unafisco, 2021, p. 6).

20. "Entretanto, se adentrarmos na discussão acerca da materialidade do referido imposto, a partir do conceito que podemos extrair do ordenamento jurídico do que é renda, concluiremos que os lucros e dividendos distribuídos enquadram-se como renda e, portanto, são passíveis de incidência do imposto previsto no art. 153, III da CF/1988. Dessa forma, ao se constituir como exceção à regra de incidência do imposto – auferir renda ou proventos de qualquer natureza – a isenção da Lei nº 9.249/1995 deve sim ser compreendida como gasto tributário" (Unafisco, 2021, p. 7).

crescente de participação nos lucros desse setor contribuiu para seu poder de barganha ante o poder público.

A hipótese da influência das relações de poder na escolha governamental de políticas públicas é discutida inclusive no interior do *mainstream* econômico. Grossman e Helpman (1994) exploram a influência do *lobby* na definição de tarifas públicas, enquanto Dixit (1996) demonstrará a relação entre o *lobby* e os subsídios concedidos. Já Dixit, Grossman e Helpman (1997), por meio da teoria dos jogos, chegaram a uma conclusão um pouco diferente. Segundo esses autores, quando há competição entre diferentes lobistas, a decisão do governo acaba por ser em prol do interesse público. Essa conclusão, sem base empírica, se dá a partir das hipóteses *ad hoc* adotadas pelos autores, entre elas a condição de Inada, que implica retornos marginais decrescentes ao *lobby*. Os autores chegam a afirmar que, se os lobistas deixassem de atuar, os resultados seriam os mesmos daqueles com suas atuações.²¹

Por sua vez, partindo de suposições teóricas menos abstratas e compreendendo a existência de diferentes atores sociais com variados graus de poder de barganha, Mancuso e Gozzeto (2013) definiram que o *lobby* foi marcante na formação das políticas públicas brasileiras. Oliveira (2003), Fahrat (2007) e Mancuso (2007) servem de base para que os autores cheguem a essa conclusão. Destacamos ainda que em Mancuso (2007) ficará clara a influência do bloco industrial na definição das políticas fiscais que beneficiaram o setor.

Isto posto, podemos afirmar que nossa segunda hipótese explicativa para o crescimento relativo dos gastos tributários é válida, embora, como destacado no início desta seção, não seja a única, e sua existência afeta diretamente a terceira hipótese. Ou seja, as relações de poder, aqui expressas pelo *lobby*, fazem parte da definição das regras orçamentárias que dificultam a atuação do governo federal.

Não parece exagero concluir que há uma relação inter-recíproca entre a primeira e segunda hipóteses e a terceira hipótese. Isso porque se, em um primeiro momento, a força do discurso econômico é importante para a definição de um conjunto de regras, como fica explícito a partir do PDRAE e da EC nº 95, num segundo momento esse conjunto de regras, que limita a capacidade de planejamento e de execução do Estado, reforçará o próprio discurso, já que o Estado parecerá, realmente, incapaz de qualquer agência econômica. No caso das relações de poder, essa forma de relação permanece, já que, de um lado, temos o poder

21. "The lobbies fare no better than they would if they were non lobbyists but some others were active in lobbying. This is a terrible outcome for the lobbies, and each one could achieve the same result unilaterally by renouncing its lobbying activities. However, such unilateral renunciation by all lobbies would not be an equilibrium because starting from such a position, each one would want to lobby; that is the essence of a prisoners' dilemma!" (Dixit, Grossman e Helpman, 1997, p. 767).

influenciando nas regras e, de outro, as regras, por meio das relações jurídicas, garantindo e reforçando o poder conquistado com as relações econômicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfraquecimento do Estado brasileiro é um fenômeno iniciado, por força do discurso econômico hegemônico, ainda nos anos 1990, quando da eleição do então presidente Fernando Collor de Mello. Todavia, a inexperience do então mandatário fez com que uma reestruturação no conjunto de regras e normas inscritas na CF/1988 se iniciasse, de fato, apenas no primeiro ano do governo FHC. Nesses 25 anos de reformas liberalizantes na estrutura do Estado brasileiro houve um pequeno hiato no que tange à participação do Estado na FBCF, representado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) inaugurado no segundo governo Lula. Entretanto, no governo Dilma, a participação pública na FBCF é abandonada em prol da crença, similar àquela expressa no PDRAE, de que o investimento privado seria mais eficiente e garantiria uma maior taxa de crescimento de longo prazo para a economia brasileira. Não é dizer, porém, que os governos Lula foram suficientes para representar uma interrupção no ciclo de reestruturação do Estado,²² embora tenha tido um maior empenho do orçamento público na FBCF.

O fenômeno dos subsídios tributários, como bem apresentado em Kenn e Simone (2004), é observado no conjunto das economias subdesenvolvidas, ou periféricas, e seu crescimento relativo se dá a partir dos anos 2000, período de reestruturação dos Estados periféricos, que, durante parte da segunda metade do século XX, executaram projetos nacionais desenvolvimentistas. Na economia brasileira, a última década (2010-2019) representou uma nova inflexão na estrutura do orçamento público, da qual o governo se retirou de importantes atividades econômicas e redirecionou o seu gasto para a forma indireta. Dessa maneira, o crescimento do gasto tributário nas áreas menos garantidas pela CF/1988 é bastante expressivo e consolida, na estrutura orçamentária, o discurso econômico que separa metafisicamente Estado e mercado.

No que tange ao período de reestruturação do aparelho de Estado (1995-2020), um fato estilizado é a falta de vigor apresentado pela economia brasileira. Se no período desenvolvimentista, com forte participação estatal na FBCF (1950-1980), o Brasil apresentou taxas de crescimento significativas, os últimos 25 anos foram marcados por taxas de crescimento bastante inferiores àquelas, com um pequeno hiato de vigor econômico no período em que o Estado assumiu uma importante parcela da FBCF com o PAC. Em contrapartida a esse fato estilizado, na mais recente crise (2015-2016), o discurso econômico dominante seguiu aquele que vigora desde os

22. Ver Rech e Moreira (2018) e Castelo (2013).

anos 1990, e a saída apontada foi uma maior restrição do poder de ação do Estado através da EC nº 95.

Por sua vez, os subsídios tributários, que são contraproducentes na construção teórica marginalista original, adquiriram importância crescente na última década. Inclusive, aparecem no governo Dilma como uma resposta à perda de dinamismo que vinha apresentando a economia brasileira. Com exceção da reação à crise financeira de 2008, as respostas a crises têm sido sempre aquelas prescritas pelo receituário neoclássico: flexibilizações, abertura econômica e redução da participação do Estado. Se, porventura, os resultados não aparecem, e não vêm aparecendo nos últimos 25 anos, o motivo é a incompletude das medidas, nunca sua ineficiência. Dessa forma, a superação dos problemas viria de uma nova rodada de flexibilizações, abertura econômica e redução da participação do Estado.

O resultado dessas sucessivas rodadas, iniciadas ainda no governo Collor, mas institucionalizadas a partir do PDRAE, é um conjunto de regras que dificultam a agência governamental na economia. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, introduzida no governo FHC, e usada como justificativa da deposição de Dilma Rousseff, pode ser compreendida como um empecilho à execução de uma política fiscal keynesiana, submetendo os diferentes governos a uma ação fiscal restrita ao receituário neoclássico. O auxílio emergencial, pago a uma parcela substantiva da população economicamente ativa em 2020, só foi possível pelo decreto de calamidade pública que, por sua natureza, invalidou momentaneamente a EC nº 95 e a LRF. Organizações financeiras internacionais, entre elas o Fundo Monetário Internacional (FMI), reconheceram a importância dessa medida anticíclica adotada pelo governo Bolsonaro após pressão do Poder Legislativo, que, como destacado, ganhou protagonismo na definição do orçamento a partir de 1998. Entretanto, vale ressaltar que a expansão fiscal adotada pelo governo como forma de combater a crise seria vedada, pelo conjunto de normas brasileiras, se a crise fosse de natureza estritamente econômica. Não é equivocado, portanto, uma hipótese que defenda que o crescimento do gasto tributário é um resultado do conjunto de regras que dificultam a ação governamental.

O objetivo deste trabalho, mais que apresentar uma causa única para o crescimento dos gastos tributários ou mesmo apresentar uma análise meramente positivista das inflexões orçamentárias da última década, foi trazer ao debate as diversas hipóteses que possam explicar a elevação dos gastos indiretos do governo por intermédio do sistema tributário a partir de 2012. Ao que nos parece, as medidas econômicas adotadas por um governo não podem ser classificadas, como algumas esferas da burocracia estatal pretendem, como meramente técnicas ou inevitáveis. Como demonstrado, a teoria que baliza o desmonte do Estado em

prol da produção privada possui um alicerce metafísico e, portanto, está longe de representar uma teoria pura, como pretendia Marshall (2013). A simples concepção maniqueísta de que há um mal (o Estado) e um bem (o setor privado) quando se trata da eficiência econômica e da trajetória econômica de longo prazo deve ser afastada do debate público, já que o edifício teórico na qual se baseia, apesar de sofisticado e não desprezível, passa longe de um modelo que reflita a realidade. O caráter neokantiano da estrutura mashalliana não deve ser esquecido quando seus aderentes supuserem que o que equilibra seu modelo equilibrará também a estrutura econômico-social.

Por fim, cabe destacar que a introdução das reformas liberistas, sobretudo o ajuste fiscal iniciado em 2015, e as reformas trabalhista e previdenciária trouxeram uma resposta econômica muito aquém daquela esperada por seus proponentes. O crescimento da renda *per capita* do período 2011-2020 foi, segundo estimativas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), de -0,06%. Se, por um lado, a contração econômica decorrente do SARS-CoV-2 explica parte desse resultado, por outro, não haveria mudanças significativas no resultado em caso de normalidade sanitária. No período 1990-2002, quando o país passou por medidas liberalizantes profundas, as taxas de crescimento também estiveram bastante aquém da expectativa de seus proponentes. Dessa maneira, mais que uma revisão sobre o conjunto dos gastos tributários, que se mostra inequivocamente necessária, é importante que se reflita, também, quanto ao impacto do discurso econômico dominante e seus resultados concretos na economia brasileira desde a reestruturação do aparelho de Estado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Economia. **Demonstrativo dos gastos tributários** – Ploa 2021. Brasília: Receita Federal, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/dgt-ploa-2021-base-conceitual>>.

CARDOSO, F. H. Reforma e imaginação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 jul. 1994.

CASTELO, R. **O social-liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).

_____. O plano diretor da reforma do aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In: CAVALCANTE, P.; SILVA, M. S. (Org.). **Reformas do Estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Brasília: Ipea, 2020. p. 39-54. (Série Reformas do Estado).

- CROCE, B.; EINAUDI, L. **Liberismo e liberalismo**. Milano: Ricciardi, 1988.
- COSTA, F. L. da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO*, 10, 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago: Clad, 2005.
- COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Planejamento e orçamento a partir da reforma do aparelho de Estado: das iniciativas gerencialistas à reforma orçamentária e extinção do plano plurianual. *In: CAVALCANTE, P.; SILVA, M. S. (Org.). Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. Brasília: Ipea, 2020. p. 277-300.
- DIXIT, A. Special-interest lobbying and endogenous commodity taxation. **Eastern Economic Journal**, v. 22, n. 4, 1996. p. 375-388.
- DIXIT, A.; GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. Common agency and coordination: general theory and application to government policy making. **Journal of Political Economy**, v. 105, n. 4, 1997. p. 752-769.
- FARHAT, S. **Lobby: o que é. Como se faz**. São Paulo: Aberje Editorial/Peirópolis, 2007.
- GRAZIANE, E. Processo legislativo orçamentário sob histórico e recorrente risco de arbitrariedade. *In: MOREIRA, B. M.; BERNARDES JUNIOR, J. A. (Coord.). Elaboração legislativa em perspectiva crítica*. Belo Horizonte: ALMG, 2020.
- GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. Protection for sale. **American Economic Review**, v. 84, n. 4, p. 833-350, 1994.
- HOOD, C.; DIXON, R. **A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government**. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- JIMENEZ, J. P.; PODESTÁ, A. **Inversión, incentivos fiscales y gastos tributários en América Latina**. Santiago: Cepal, 2009. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 77).
- KEEN, M.; SIMONE, A. Tax policy in developing countries: some lessons from the 1990's and some challenges ahead. *In: GUPTA, S.; CLEMENTS, B.; INCHAUSTE, G. (Ed.). Helping countries develop: the role of the fiscal policy*. Washington: International Monetary Fund, 2004.
- MANCUSO, W. P. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Edusp; Humanitas; Fapesp, 2007.
- MANCUSO, W. P.; GOZZETTO, A. C. O. Lobby e políticas públicas no Brasil. *In: LUKIC, M. R.; TOMAZINI, C. (Coord.). As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Curitiba: Juruá, 2013. p. 21.

MARSHALL, A. **Principles of economics**. 8. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

MILL, J. S. **Principles of political economy and chapter on socialism**. Oxford: Oxford University Press, 1994.

OLIVEIRA, A. J. **O papel da coalizão empresarial brasileira e as negociações da Alca**. 2003. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

ORAIR, R. O. **Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2215).

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, p. 219-232, 2010.

PAULANI, L. M. **A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Boletim de Economia e Política Internacional, n. 10).

RECH, L. T. **O Estado na teoria econômica: os diferentes paradigmas e suas diferentes leituras**. 2019. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia. Salvador: UFBA, 2019.

RECH, L. T.; MOREIRA, U. Neoliberalism to social-liberalism: Brazilian transition saw through public expenses. *In*: JORNADAS BOLIVARIANAS, 14., Florianópolis, Santa Catarina. **Anais...** Florianópolis: Iela, 2018.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Série Os Economistas).

SERRANO, F.; BRAGA, J. O mito da contração fiscal expansionista nos EUA durante o governo Clinton. **Economia e Sociedade**, v. 15, n. 2, p. 213-239, 2006.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Série Os Economistas).

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. 4, p. 909-941, 2012.

UNAFISCO NACIONAL – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Da noção constitucional de gastos tributários à concretização dos privilégios tributários: conceitos e premissas que amparam o privilegiômetro tributário com dados para o ano de 2021**. São Paulo: Unafisco, 2021. (Nota Técnica, n. 21).

WILLIANSOM, J. **Latin American adjustment: how much has happened?** Washington: Institute for International Economics, 1990.

POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E O SETOR PARAESTATAL

Jackson de Toni¹

1 INTRODUÇÃO

A implementação de políticas públicas e a oferta de serviços e bens públicos por meio de organizações não estatais não são novidade. Hoje o quadro jurídico e institucional permite a existência de três grandes campos não governamentais: as organizações não governamentais (ONGs) propriamente ditas, geralmente autônomas e vinculadas a interesses sociais, culturais, étnicos, ambientais e econômicos; as organizações sociais (OS) e as organizações da sociedade civil (OSCs), de interesse social, criadas nas reformas dos anos 1990; e, finalmente, os serviços sociais autônomos (SSAs) de primeira geração, criados no pós-guerra, e os de segunda geração, criados nos últimos vinte anos. A paraestatalidade é um conceito amplo e escorregadio, como descrito a seguir.

Paraestatais: pessoas jurídicas de direito privado, autorizadas por lei a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público, mas que não sejam exclusivos do Estado. São administrativamente e financeiramente autônomas, com patrimônio próprio e operação própria da iniciativa privada, supervisionadas pelo órgão público com a qual se vincula (vínculo não hierárquico, apenas de controle de desempenho). São entidades paraestatais os [SSAs] e as [OS] (Komatsu, 2012, p. 34).

Há uma sobreposição conceitual entre terceiro setor, como tudo o que não é governamental ou estatal, e setor paraestatal. Toda instituição paraestatal executa um serviço paralelo ao Estado, recebendo um fomento para isso, seguindo regras e procedimentos que em alguma medida obedecem aos princípios da despesa pública. O terceiro setor compreende um conjunto de atividades, instituições e funções muito mais amplas. Ambos os modelos/conceitos são regidos pelo direito privado e podem se constituir como sociedades, associações ou fundações, além das organizações religiosas e partidos políticos (Lei nº 10.825/2003). O termo OS e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) (Lei nº 9790/1999), por sua vez, são qualificações dadas a organizações preexistentes para, nesse caso, executarem, mediante termo de parceria ou contrato de gestão, atividades públicas não exclusivas.

1. Economista; doutor em ciência política; e analista na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

Nosso foco recai sobre parte do terceiro setor, com atenção ao subconjunto das organizações que claramente desempenham funções paraestatais, recebendo recursos de forma regular, de natureza pública, orçamentários ou não, regulados por instrumentos específicos para produzir bens ou serviços de natureza pública. Tais organizações assumem múltiplos formatos, mas os mais frequentes são aquelas qualificadas como as OS, Oscips, os SSAs e, eventualmente, as OSCs (conforme prevê a Lei nº 13.019/2014) e as ONGs em geral.

Assim, o pano de fundo desse debate, na verdade, são os dilemas que desafiam a expansão do Estado de bem-estar social num contexto de restrições fiscais permanentes e estruturais e desigualdades socioeconômicas abissais, como é o caso da situação brasileira contemporânea. Numa Federação imperfeita como a nossa, que estabelece instrumentos de governança colaborativa e políticas em rede, o modelo de arranjos em parceria com entes paraestatais (ou do terceiro setor) parece inevitável e irresistível. Um corolário óbvio do modelo federativo. A conclusão mais geral que esse trabalho sinaliza é de que o problema tem uma dimensão conceitual – na descoordenação/fragmentação de modelos, processos e instrumentos, e uma dimensão que é operacional – na gestão e implementação setorial de cada política pública.

O problema não está exclusivamente no modelo, mas no seu uso, no alargamento indevido de sua aplicação sem os devidos cuidados e precauções, sobretudo na qualificação das instituições executoras e na capacidade de supervisão do gestor público, carente de base regulatória e, não raro, de ferramentas rotineiras de controle, monitoramento e avaliação.

Uma relação de parceria não deveria se limitar à mera prestação de serviço. No lugar das relações hierárquicas, seria necessário construir relações colaborativas, contratualizando com mais foco em resultados, não tanto na contabilização de ações e produtos. Há muitos casos em que o Estado não tem cumprido suas obrigações, ou atrasando transferências financeiras, ou – o que é mais grave – agindo ora com indiferença, ora com autoridade hierárquica, sobrepondo-se ao relacionamento supostamente colaborativo.

Em que pesem os avanços nos marcos regulatórios, o modelo de parcerias e governança colaborativa entre o Estado e o setor não estatal está longe de se consolidar e apresenta, ainda, muita instabilidade e insegurança jurídica e institucional. A conclusão inequívoca ao analisar os diversos modelos é esta: a multiplicidade de formatos à disposição no arsenal jurídico; a coexistência de regras criadas para diferentes períodos; o conflito interpretativo entre consultorias jurídicas; e a profusão de relatórios e pareceres dos órgãos de controle e julgamentos de tribunais, até a corte constitucional – tudo isso criou um quadro caótico e confuso nas parcerias do Estado com o setor privado. A gestão orçamentária e os visíveis problemas de *accountability* (responsabilização e transparência), avaliação de impacto e eficiência

representam apenas um epifenômeno desse quadro mais geral, ainda que, sem dúvida, um dos mais emblemáticos.

Na primeira seção deste capítulo, será discutido o polissêmico conceito de paraestatalidade em políticas públicas para definir parâmetros mínimos de balizamento teórico. Em seguida, na segunda seção, avançamos num ponto crucial: tentar entender o mosaico de mecanismos que compõem o financiamento dos diferentes modelos paraestatais em vigor na nossa paisagem governamental. A terceira parte do capítulo discute o conceito de governança orçamentária e apresenta os elementos centrais de como essa agenda pode servir para problematizar a implementação de políticas públicas por meio de parcerias e arranjos cooperativos. Aqui dois setores são exemplificados: as parcerias na área de ciência e tecnologia e, sobretudo, a paraestatalidade na assistência à saúde, onde estão os maiores paradoxos, dilemas e desafios. Por fim, as conclusões recomendam um profundo processo de reflexão crítica, com base no aprendizado que as últimas duas décadas nos proporcionaram sobre a trajetória das parcerias público-privadas (PPPs), em busca de uma solução institucionalmente mais sustentável e federativamente mais equilibrada.

2 A PARAESTATALIDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

As crescentes demandas sociais *vis-à-vis* a incapacidade estatal em suprir, na quantidade e qualidade necessárias, os serviços públicos fundamentais, têm sido o pano de fundo onde se proliferou o crescimento da atuação do terceiro setor na cooperação com o setor público. As opiniões se dividem sobre o mérito dessa tendência crescente que se acelera na última década. Há os que consideram uma forma de terceirização velada (ou de privatização indireta) na execução de políticas públicas, sem os respectivos mecanismos de controle dos recursos transferidos. O modelo gerencial mais simplificado, flexível e de menor custo operacional não justificaria (no mérito) a transferência crescente de serviços públicos não exclusivos (ou até exclusivos) do Estado a entidades do terceiro setor (Carvalho Neto, 2007). Para essa perspectiva, a crescente execução de serviços públicos por entidades não estatais dispersas no território contribuiria para a fragmentação e despadronização de políticas, desresponsabilização do Estado e perda de controle social sobre a aplicação de recursos públicos.

No entanto, há uma forte corrente de formadores e gestores de políticas públicas (*policy makers*) ancorados nas abordagens gerencialistas² que justificam

2. A noção central do movimento gerencialista, orientado pela inspiração liberal de países centrais, era a criação de paramercados (ou quase mercados), introduzindo instituições típicas do mercado na prestação de serviços públicos: orientação pelo custo, competição por preço, contratualização com base em desempenho, seleção de clientela, flexibilização no recrutamento de servidores, precarização de contratos laborais, contratualização de resultados, entre outros processos. No Brasil, esse movimento inspirou o chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), política de reforma da administração pública federal nos anos 1990, conduzida pelo então ministro Bresser-Pereira, que deixou em seu legado diferentes formatos institucionais de agências paraestatais.

a paraestatalidade, alegando a obtenção de ganhos de eficiência crescentes e redução do custo unitário final na prestação do serviço. Para eles, a transferência de recursos públicos para implementação privada observaria os princípios típicos da administração pública, tais como a transparência, a isonomia, a impessoalidade, a moralidade e o controle social, sem, contudo, incorrer nas típicas falhas de governo: custos burocráticos, riscos de captura, informação incompleta, rigidez de custos diretos, riscos de conflitos políticos, populismo tarifário, judicialização dos serviços, baixa flexibilidade e adaptação etc.

A legislação brasileira, em especial o Código Civil, prevê cinco formatos para criação de pessoas jurídicas de direito privado: as associações, os partidos políticos, as instituições religiosas e as fundações. Por sua vez, o conceito de ONG, tão característico do assim chamado terceiro setor, abrange, em tese, qualquer organização de natureza não estatal. O terceiro setor seria composto, assim, por todas as entidades não estatais, sem fins lucrativos, excluídas aquelas cuja finalidade é o benefício mútuo, isto é, seus associados ou filiados. No terceiro setor, tipicamente, estariam abrigadas, por exemplo, as entidades cuja atuação estaria no campo da assistência social, da cultura, da cidadania e da prestação de serviços de natureza pública. Cabe lembrar que no Brasil uma dimensão importante do terceiro setor está associada a atividades de *advocacy*, isto é, à defesa de interesses específicos; mobilização e articulação política e institucional e a ações de propaganda; e informação, por exemplo, entidades não estatais que atuam na área de defesa do meio ambiente (Falconer, 1999).

Há uma segunda família de abordagens participacionistas (ditas também contra-hegemônicas) que se distanciam da visão liberal e gerencialista. Uma leitura mais politizadora do terceiro setor, inspirada nessas fontes, poderia lhe atribuir a dimensão de um campo que se contrapõe por natureza ao Estado (e ao que é estatal), ao que é governamental, mas também e sobretudo ao que é privado e subordinado à lógica de mercado (Ciconello, 2004; Paes, 2006). Nessa visão, a expansão do terceiro setor no formato de ONGs autônomas e independentes do Estado foi uma resposta da sociedade brasileira ao longo do período de regime militar (1964-1985), quando a sociedade civil foi tolhida em suas multifacetadas manifestações.

O perfil colaborativo (paraestatal) vai ganhando contornos mais integrados às políticas públicas ao longo do período de redemocratização. A criação do programa, por exemplo, é um marco. Nos anos 1990, parte dessas organizações se confundiria com a trajetória de movimentos sociais, reivindicativos ou por direitos de grupos e minorias. Essa abordagem se mescla com a visão de fortalecimento da sociedade civil nas democracias contemporâneas. Um conjunto de entidades não estatais e não vinculadas à lógica meramente mercantil poderia elevar o nível de participação e deliberação social em parcerias estratégicas com o Estado na provisão de bens e serviços, dispersas em projetos de baixa escala, vocalizando múltiplos

interesses e produzindo mais equilíbrio social, menos conflitos distributivos e maior coesão (Dahl, 1997; Lopez *et al.*, 2014; Pires e Vaz, 2014).³

Antes de prosseguir, cabe uma digressão necessária sobre o que se entende por paraestatal, do ponto de vista do mundo jurídico e legal. A etimologia da palavra revela de pronto algo que está “ao lado”, que “acompanha” – neste caso, instituições que caminham e têm trajetórias paralelas ao Estado. Para Souza (1952, p. 10, grifo nosso), que propõe um conceito amplo e elástico,

a terminologia deverá reter o conceito de ente paraestatal no limite dos caracteres quase públicos, exercendo serviços de *interesse coletivo*, reconhecidos, ou mesmo organizados pelo Estado, mas entregues a uma *administração privada*, sem patrimônio constituído exclusivamente pelo Estado e sem poder de coação. *Não importa a fórmula de organização*: sociedade de economia mista, fundação ou mera sociedade civil ou comercial. As normas a que se sujeitariam *não seriam* constantes de regime especial peculiar ao direito público. Estariam nesse caso, pois, a Cia. Siderúrgica Nacional de Volta Redonda, a Cia. Vale do Rio Doce, a Legião Brasileira de Assistência, as fundações universitárias ou hospitalares, a sociedade de assistência à maternidade e à infância etc.

Meirelles (2003, p. 362) vai na mesma direção, apontando a paraestatalidade como uma condição associada à autorização legal, “com patrimônio público ou misto, para realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado”. Assim, embora o conceito de terceiro setor se refira preponderantemente àquelas entidades privadas, sem fins lucrativos, que não demandam autorização legal (não confundir com setor paraestatal), cujas entidades, também sem fins lucrativos, demandam autorização legal, há uma zona cinzenta onde se sobrepõem os conceitos. Se o critério funcional prevalecer sobre o critério legal, pode-se observar o aumento de funções não exclusivas do Estado a serem transferidas para entidades do terceiro setor (sem o controle do Estado).

Parte do terceiro setor pode ser considerado com funções paraestatais, cabendo uma distinção entre a família de organizações surgidas no bojo da reforma administrativa dos anos 1990, como as OS e as OSCs de interesse público. Já os SSAs, de primeira e especialmente os de segunda geração, têm uma natureza distinta, quase estatal ou paraestatal.

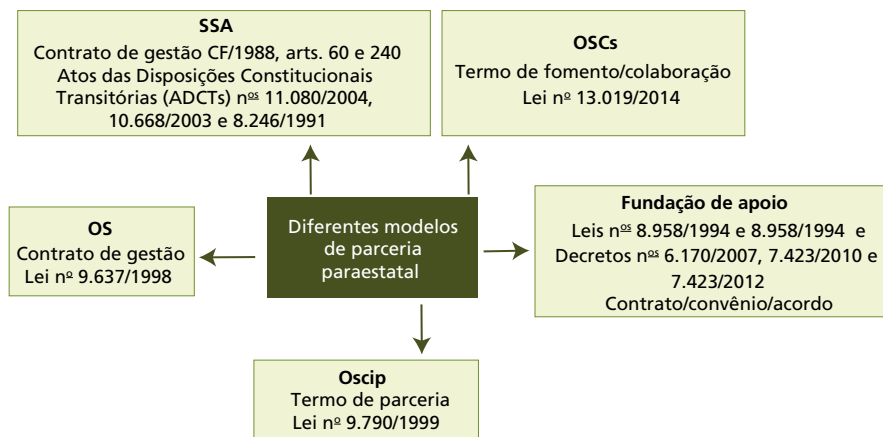
3. Nessa abordagem, o tema da autonomia das OSCs adquire centralidade, dado que há sempre um conceito em disputa e uma tensão entre a lógica estatal e a lógica não estatal. A autonomia seria, assim, sempre relativa. Não cabe falar de política pública independente do Estado, nem de um tipo de implementação ou produção de bens e serviços públicos isentos de valores, influências e do *modus operandi* que as inúmeras redes de OSCs de fato exercem nas políticas. É uma via de mão dupla. Uma autopercepção idealizada das OSCs, onde haveria uma união do melhor do mundo privado (agilidade, flexibilidade, proximidade à clientela, inovação etc.) com o melhor do público (idealismo, filantropia, generosidade etc.), que contrastaria fortemente com a baixa escala dos projetos e o reduzido impacto e abrangência dos resultados com pouca ou nenhuma autonomia (Abreu, 2013).

A paraestatalidade traduz uma condição institucional de colaboração com o Estado, ao seu lado, e pode ser incluída no terceiro setor, como define Pietro (2009, p. 489): “[O] terceiro setor é entendido como (...) aquele que é composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos; esse terceiro setor coexiste com o primeiro setor, que é o Estado, e o segundo setor, que é o mercado”.

Em nosso entendimento, a paraestatalidade é uma condição que atinge parcela minoritária das organizações do terceiro setor que, embora regidas pelo direito privado, são vinculadas por instrumentos específicos ao Estado. Esses instrumentos determinam, assim, a implementação de políticas públicas específicas. Nessa categoria é que definitivamente se situam as OS, as Oscips e os SSAs de segunda geração.⁴

Então, para fins analíticos, em nossa abordagem, o setor paraestatal abrange: organizações que demandam autorização legal, sem fins lucrativos e organizações com qualificadas como OS ou da sociedade civil; e todas aquelas com instrumentos específicos contratualizados com o Estado, em que são estabelecidas as regras de uso dos recursos de natureza pública (contratos de parceria, parceira social ou contratos de gestão). A figura 1 faz um resumo da diversidade institucional identificada.

FIGURA 1
Principais formatos paraestatais



Elaboração do autor.

Os SSAs podem assumir formato de fundação, associação ou formato especial, pois não há um enquadramento perfeito nas categorias previstas no Código Civil, e adquire personalidade jurídica com a inscrição do seu ato constitutivo no Registro Civil de Pessoas Jurídicas (RCPJ). Os SSAs de primeira geração (aqueles de natureza

4. Os conselhos de regulamentação profissionais, pessoa de direito público não estatal, organizados na forma de autárquica, não são considerados aqui como paraestatais, embora possam constar como tais em algumas fontes (Cunha Junior, Salgado e Almeida, 2013).

sindical ou típicos) são as entidades de direito privado, sem final lucrativos, de natureza cooperativa com o poder público e criados por lei. Os primeiros têm mais de cinquenta anos e nasceram vinculados às necessidades de formação da força de trabalho industrial e da oferta de serviços de assistência social.⁵ São mais voltados para prestação de serviços de natureza social para empregados das suas categorias econômicas respectivas, em especial, para a formação profissional. Na época de sua criação, não havia no direito brasileiro normas específicas sobre a administração indireta e o controle orçamentário era muito incipiente. Mais recentemente, seguindo o modelo original, foram criados serviços sociais autônomos para o setor rural, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), o de transportes (Serviço Social de Transporte – Sest; Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – Senat), de cooperativas (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP) e de micro e pequenas empresas (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae). Todos eles financiados com recursos previstos no art. 149 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), como percentual de 2% a 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas.

Segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Serviço Nacional de Atividade Industrial (Senai) tem atualmente 136 centros de educação profissional e serviços tecnológicos e 830 mil vagas de qualificação profissional. No Sesi, há 150 escolas com 217 mil vagas de educação básica. Na área assistencial, as entidades atendem por volta de 1,9 milhão de beneficiários.⁶

Conforme reconheceu o Supremo Tribunal Federal (STF), em recente julgado:

presentes no cenário brasileiro desde a década de 1940, as entidades integrantes do denominado Sistema "S" resultaram de iniciativa estatal destinada a desenvolver a prestação de certos serviços de elevado valor social. Conferiu-se a entidades sindicais dos setores econômicos a responsabilidade de criar, organizar e administrar entidades com natureza jurídica de direito privado destinadas a executar serviços de amparo aos trabalhadores. Como fonte financiadora desses serviços, atribuiu-se às empresas vinculadas a cada um dos setores econômicos envolvidos a obrigação de recolher uma contribuição compulsória, incidente sobre suas folhas de pagamento (Brasil, 2014).

A segunda geração de SSAs (também chamados de derivados) surge a partir dos anos 1990 e difere dos originários, daqueles que vêm desde a Constituição Federal de 1946 (CF/1946), pois essas instituições têm um leque mais diversificado de atribuições, e algumas estão diretamente vinculadas ao fomento e apoio na execução de políticas públicas exclusivas do Estado. A Associação das Pioneiras Sociais (APS), responsável pela manutenção

5. Os decretos-leis federais nºs 4.048/1942; 8.621/1946; 9.403/1946 e 9.853/1946, que atribuíram, respectivamente, à CNI e à Confederação Nacional do Comércio (CNC) o encargo de criarem, organizarem e dirigirem, respectivamente, o Senai, o Serviço de Aprendizagem Comercial (Senac) e o Serviço Social da Indústria (Sesi) e o Serviço Social do Comércio (Sesc).

6. O "Sistema S" originário/sindical/prestador de serviços tem 227 unidades administrativas, distribuídas em todo o território nacional. Disponível em: <<https://bit.ly/3PGvKHB>>.

da Rede SARAH (Lei nº 8.246/1991) de assistência à saúde, a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex Brasil) (Lei nº 10.668/2003) e a ABDI (Lei nº 11.0180/2004) têm peculiaridades distintivas e singulares. Todas obtiveram autorização legal com a criação autorizada em lei e foram implementadas pelo Poder Executivo federal, não por entidades sindicais patronais, e não prestam assistência ou formação profissional a categorias econômicas, promovendo, no entanto, assistência médica especializada e promoção de políticas públicas e setoriais. São financiadas por contribuições parafiscais incidentes sobre a folha de pagamento das empresas e repassadas pela Receita Federal do Brasil (RFB), no caso da Apex e da ABDI.⁷

A receita da maioria dos SSAs não transita no orçamento público, considerando sua natureza legal. Exceção é feita à Rede SARAH, que conta com programação específica.

As OS, na verdade, constituem uma qualificação jurídica dada a uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que recebe do poder público mediante delegação o desempenho de um serviço de natureza social regulado por um contrato de gestão. É uma habilitação dada, uma condição obtida mediante o cumprimento de requisitos legais fixados na Lei Federal nº 9.637/1998: i) devem ter personalidade jurídica de direito privado; ii) não podem ter fins lucrativos; e iii) devem destinar-se ao ensino, à cultura, à saúde, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e à preservação do meio ambiente.⁸

Já a Oscip, disciplinada pela Lei nº 9.790/1999, também é uma habilitação semelhante às OS, para desempenho de serviços sociais não exclusivos do Estado, por meio de um termo de parceria. Na Oscip, a outorga é vinculada e a atividade, de natureza privada. A definição da Oscip normalmente é feita por edital público de concurso, na modalidade pregão, preferencialmente no modo eletrônico. No quadro geral comparativo, a Oscip tem vínculos paraestatais menos robustos que a OS, o que se depreende, por exemplo, no regramento para composição dos colegiados da OS, que deve ter participação do gestor público e que inexistente, no caso das Oscips.

No âmbito do Marco Regulatório do Terceiro Setor (MROSC), Lei nº 13.019/2014, podemos identificar ainda as organizações denominadas genericamente como ONGs e a OSCs. São definidas pela ausência de finalidade lucrativa

7. Em âmbito federal, além dessas instituições, foram criadas recentemente a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), Lei nº 12.897/2013; a Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS), Lei nº 13.958/2019; e a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur), Lei nº 14.002/2020.

8. Outros modelos de cooperação revistos pela legislação federal são: a qualificação de entidades civis como delegatárias de águas, para o exercício de atividades de agências de águas (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997) e a qualificação de fundações civis em fundações de apoio a instituições públicas federais de ensino superior e de pesquisa (Lei nº 8.958/1994). Este último formato visa exclusivamente “dar suporte a projetos de pesquisa, ensino e extensão e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições apoiadas” (CGU, 2013, p. 51). Não se deve confundir com as fundações públicas de direito privado, utilizadas para descentralizar serviços públicos, em especial na saúde, previsto pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, declarada constitucional pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.247, de 3 de novembro de 2020.

(associações e fundações), ausência de distribuição de resultados e aplicação integral de recursos no objeto social. Os instrumentos que regulam a execução da despesa, nesse caso, são o termo de colaboração, se a proposta tem origem no ente público, e o termo de fomento, se a origem é na organização civil.⁹

3 O COMPLEXO FINANCIAMENTO DO SETOR PARAESTATAL

Segundo levantamentos do Ipea, somente 2,7% das OSCs recebem recursos federais. Das 820 mil OSCs em atividade, somente 22 mil receberam recursos entre 2010 e 2018, num total de R\$ 118,5 bilhões, o correspondente a 0,5% do orçamento anual do governo federal.¹⁰ A maior parte dos repasses é destinada a fundações que representaram apenas 2% do levantamento pesquisado (Mello, Pereira e Andrade, 2019).

As ONGs, no sentido em quem foram discutidas na seção anterior, podem receber financiamento público por meio de transferências orçamentárias e incentivos fiscais ou renúncias tributárias. Neste último caso, há igual necessidade de devida previsão orçamentária, embora os recursos sejam repassados diretamente pelos contribuintes que abatem da base de cálculo do tributo a pagar ou são isenções, consideradas renúncia fiscal do Estado. A Lei nº 4.320/1964 prevê as transferências orçamentárias correntes, como subvenção social ou contribuições para financiar despesas de custeio ou manutenção das entidades. As transferências de capital, por sua vez, destinam-se aos investimentos e inversões financeiras, como auxílios ou contribuições, que necessitam de lei específica para integrar o orçamento. As transferências são efetivadas por meios jurídicos diversos, convênios, contratos de repasse, termos de parceria e contratos de gestão, conforme a natureza do objeto e o regramento interno das partes.

As dotações orçamentárias, no caso das OS, destinadas a convênios podem ser alocadas no Orçamento Geral da União (OGU) por meio de duas maneiras: i) indicação nominal da entidade privada sem fins lucrativos, por proposta do Poder Executivo ou emenda ao orçamento por parlamentar (nesse caso, a publicação da Lei Orçamentária Anual – LOA já implica em previsão legal dos recursos para a execução da despesa); e ii) indicação do recurso para a região onde se localiza a

9. Após a edição da Lei nº 13.019/2014, a tendência é substituir o termo ONG por OSC, já que a primeira não constitui pessoa jurídica propriamente dita. Uma OSC, por definição, cumpriria as seguintes condições: i) são privados e não estão vinculadas jurídica ou legalmente ao Estado; ii) não apresentam finalidades lucrativas; iii) são legalmente constituídas, têm personalidade jurídica e inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); iv) são autoadministradas e gerenciam suas atividades de maneira autônoma; e v) são constituídas voluntariamente.

10. O Ipea mantém um levantamento *online*, denominado *Mapa das OSC* criado em 2016, disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>.

entidade não governamental. O acesso aos recursos segue os procedimentos previstos na Lei nº 13.019/2014.¹¹

O disciplinamento, ou melhor, a regulação geral do fluxo de transferências, do ponto de vista institucional e jurídico-formal, vem sendo construído pelas sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), iniciativas dos organismos de controle e legislação infraconstitucional. A Lei nº 4.320, fundante da moderna governança orçamentária brasileira, fixa quanto às subvenções sociais, apenas e tão somente, normas gerais e básicas: i) visarão à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional (art. 16, *caput*) ou de caráter cultural (art. 12, § 3º, I); ii) deverão ter sempre caráter suplementar à ação da iniciativa privada e desde que a aplicação de recursos públicos se mostre, por esse meio (suplementação), mais econômica (art. 16, *caput*); iii) serão calculadas, sempre que possível, com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados (art. 16, parágrafo único); e iv) somente serão concedidas subvenções à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização (art. 17).

O controle externo das transferências ao terceiro setor cabe ao Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU) e o controle primário por cada órgão de controle interno de cada poder. Como em outras situações similares, é a origem do recurso público, não seu destino, que determina a atuação dos organismos de controle. Contudo, a receita auferida por uma entidade paraestatal (ou não governamental) não é passível de controle fiscal estrito. Um simples recibo por serviços prestados, por exemplo, não garante parâmetros de integridade e credibilidade, o que cria situações repetidas de risco e fraude. Na grande maioria dos tipos jurídicos envolvidos, a atividade, embora tributável, é considerada isenta ou são instituições constitucionalmente imunes.

Já os SSAs são financiados por contribuições parafiscais recolhidas pelos empregadores, uma espécie de tributo baseado na competência exclusiva da União para instituir Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. Os SSAs são atingidos pelo último grupo, como descrito a seguir.

Foram criadas mediante autorização legislativa federal, mas não prestam serviços públicos, nem integram a administração pública federal direta ou indireta, ainda

11. Segundo a Portaria Interministerial nº 424/2016, que estabelece normas para execução das transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse (Decreto nº 6.170/2007), as entidades sem fins lucrativos devem atender as seguintes condições para celebrar convênios e acessar os recursos: i) adimplência na prestação de contas de recursos anteriormente recebidos; ii) declaração do representante legal da entidade de que não possui impedimento no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim), no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) (Plataforma Brasil), no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CadIn); e iii) certidão negativa referente ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, supervisionado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

que dela recebam reconhecimento e amparo financeiro. Exercem, isto sim, atividades privadas de interesse público. São dotadas de patrimônio e administração próprios. Não se subordinam à administração pública federal, apenas se vinculam ao ministério cuja atividade, por natureza, mais se aproxima das que desempenham, para controle finalístico e prestação de contas. São associações, sociedades civis ou fundações criadas segundo o modelo ditado pelo direito privado, mas delas distinguem-se pelo poder de exigirem contribuições de certos obrigados (industriais e comerciantes), instituídas por lei conforme previsto no art. 149 da Lei Magna (Gasparini, 2006, p. 459).

As alíquotas de contribuição variam de acordo com a vinculação de cada instituição a sua respectiva categoria econômica e/ou enquadramento profissional.¹² Os dados relativos à receita dos SSAs começaram a ser disponibilizados pela RFB a partir da LDO de 2015.¹³ Os SSAs de abrangência federal arrecadaram cerca de R\$ 19,8 bilhões em 2019, segundo o Ministério da Economia (ME). A maior arrecadação é do Sesc, vinculado às entidades empresariais do comércio, com valor de R\$ 5,3 bilhões.¹⁴

De um modo geral, a execução da despesa, relativa aos recursos para o terceiro setor (incluindo aqui o setor paraestatal), observa os princípios administrativos vigentes na administração pública, sendo adaptados em cada caso, conforme o tipo de instituição recebedora, a natureza da receita ou o tipo de despesa. É necessário registrar que, num contexto de crise fiscal permanente, não é incomum o surgimento de propostas do Poder Executivo para definir usos específicos para os atuais recursos do assim chamado “Sistema S” (Serviços Sociais Autônomos). Em 2008, por exemplo, o então ministro da Educação, Fernando Haddad, propôs que 30% dos recursos do Sistema S originário fossem destinados à educação profissionalizante, por meio da criação de um Fundo Nacional de Formação Técnica e Profissional (Funtep), que nunca chegou a vingar. A negociação acabou resultando, mais tarde, na ampliação da gratuidade de vagas para cursos técnicos de formação inicial e continuada para trabalhadores de baixa renda e desempregados envolvendo o Senai, o Sesi, o Senac e o Sesc.¹⁵

Havia até recentemente, entretanto, relativo grau de incerteza jurídica sobre a natureza da contribuição compulsória de 0,6% sobre a folha de pagamento das empresas destinadas ao Sebrae, Apex e ABDI. Somente em 23 de setembro de 2020 o STF considerou que essa contribuição sobre o domínio econômico foi

12. As alíquotas são as seguintes: Senai, 1%; Sesc, 1,5%; Sesi, 1,5%; Senac, 1%; Senar, de 0,2% a 2,5%; SESCOOP, 2,5%; Sest, 1,5%; e Sebrae, 0,3% a 0,6%.

13. Valores detalhados da arrecadação do Sistema S estão disponíveis em: <<https://bit.ly/3S1EURc>>.

14. A RFB/ME aplica 3,5% sobre as transferências que faz aos SSAs, destinando esse recurso ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf).

15. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/apresentacao/304-programas-e-aco-es-1921564125/catalogo-nacional-de-cursos-tecnicos-281062090/12355-sistema-s->>.

recepcionada pela EC nº 33/2001 (que tratou da intervenção sobre o domínio econômico). O futuro da atual fonte de recursos dos SSAs, de um modo geral, dependerá dos rumos que tomar a reforma tributária sempre na agenda legislativa, em especial a redistribuição de encargos e competências sobre a folha de pagamentos do setor privado.¹⁶

Em relação às OSCs, conforme estudo do Ipea (2019), somente para a esfera federal, a modalidade de aplicação direta (77%) e as transferências a instituições privadas sem fins lucrativos (22,8%) são as formas mais comuns de transferência orçamentária.¹⁷ Para o período de 2010 a 2018, o estudo identificou 219,3 mil empenhos para 22,2 mil OSCs. As associações privadas receberam 54,9% do valor empenhado; as fundações privadas, 44,9%; as organizações religiosas, 0,05%; e as OS, 0,08%. Nesse período, a área da saúde recebeu 27,6% dos empenhos; educação e pesquisa, 22,6%; e outras áreas, 21,3%. Em relação ao total de recursos, a saúde passa a ocupar a primeira posição, com 39% do valor total (metade desse valor destinado à assistência hospitalar e ambulatorial), seguida por educação (14%) e ciência e tecnologia (10,5%). As conclusões qualitativas desse estudo, que dialogam com o foco de análise deste capítulo, confirmam o quadro fragmentado e complexo de financiamento do setor, e são sintetizadas conforme descrito a seguir.

- 1) Há uma tendência de queda na transferência: o recurso empenhado caiu de 14% para 9,8% em oito anos, provavelmente em função da crise fiscal geral.
- 2) Há uma concentração das transferências (em operações e recursos) na área hospitalar/ambulatorial, porém o restante apresenta grande fragmentação programática-funcional e em atividades-meio.
- 3) Dada a diversidade institucional, temática e funcional das OSCs e a especialização técnica de cada uma, se impõe a necessidade de aperfeiçoar o desenho de políticas por parte do Estado, para aproveitar todo o potencial que essas parcerias tenham a oferecer.

4 ELEMENTOS PARA UMA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA NO SETOR PARAESTATAL

O conceito de governança tem múltiplos significados. Uma perspectiva analítica (como funciona) estaria centrada no funcionamento do processo decisório, isto é, nas relações complexas que estruturas, atores e interesses estabelecem no

16. Sintoma dessa insegurança é também a constante disputa entre os diversos setores empresariais pelos recursos gerados dessa forma, como demonstra o Projeto de Lei (PL) nº 10.762/2018, que cria o Serviço Social e Serviço de Aprendizagem da Tecnologia da Informação e Comunicação (Setic), retirando parte dos recursos da base contributiva do Sesl, Senai, Senac e Sesc. O Setic estaria sujeito ao controle interno do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI).

17. As proporções de aplicação direta (código 90) e as transferências a instituições privadas sem fins lucrativos (código 50) são compatíveis com um estudo mais recente feito para o estado de São Paulo (Souza, Viotto e Donnini, 2020). O referido estudo questiona o uso da modalidade aplicação direta, argumentando que a generalidade conceitual dificulta o acompanhamento e a transparência.

ato de governar. Uma perspectiva normativa indicaria um conjunto de princípios e diretrizes normativas (o que deve ser feito), capazes de definir o “bom governo”. Neste capítulo, utilizamos ambas as dimensões como camadas de um mesmo fenômeno. Optamos por vincular o debate sobre governança com o debate sobre propósito de governo, ou seja, governança como governabilidade. Isso nos conduz necessariamente ao debate de projeto de governo e da complexa e dialética relação com a capacidade para governar.

Uma tradição mais ortodoxa associa governança com os princípios da eficiência e do controle: tal compreensão remonta ao movimento gerencialista que orientou as reformas do Estado nos anos 1990. Inspirado nesse mecanismo, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial recomendaram, em *white papers* recentes, boas práticas de governo, métricas de *performance*, padronização de procedimentos e funcionalidade nos mecanismos decisórios. Segundo aqueles organismos multilaterais, isso garantiria estabilidade, previsibilidade e segurança institucional. Os órgãos de controle no Brasil, liderados pelo TCU (2018), vêm protagonizando o movimento pelo aperfeiçoamento da governança, com base nesses quesitos e em *framework* conceitual. Outra vertente que poderia informar um conceito de governança vem da tradição da ciência política e da administração pública. Essa abordagem faz uma crítica ao conceito gerencialista de governança, porque seus pressupostos seriam vagos e imprecisos, pois dependeriam de um juízo normativo e da aparente tentativa de suprimir visões diferenciadas e atenuar/suprimir a noção de conflito nas relações de poder. Afinal, questiona essa abordagem, o que seria um “bom governo”? Para quem o governo seria bom ou não? Haveria um conceito com validade universal? Um conceito de governança pública que não incorporasse tais questionamentos correria o risco de converter-se numa abordagem irrealista e ingênua, quase um conceito mágico (Cavalcante e Pires, 2018).

Obviamente, as diversas vertentes, no limite, *cum grano salis*, têm parte da verdade e as perspectivas se confundem no mundo real. Pode-se, por exemplo, definir categorias analíticas que combinem métricas de desempenho em relação à estratégia política do governo ou recomendar a ampliação de processos participativos com instrumentos de melhoria da eficiência da burocracia ou otimização de processos. Como categoria de análise, sugerimos que o conceito de governança possa ser mais bem entendido a partir de três dimensões ou categorias concretas de análise, quais sejam:

- qualidade do processo decisório;
- formação da agenda e estratégia; e
- processos de implementação de política pública.

O TCU (2014, p. 26), por sua vez, definiu a governança no setor público como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Esse conceito foi incorporado no Decreto nº 9.203/2017 e no PL nº 9.163/2017. Já em relação especificamente à gestão do orçamento, a OCDE, no documento *Recommendation of the council on budgetary governance*, definiu os oito princípios de boa governança orçamentária (OECD, 2015):

- orçamentação dentro de objetivos fiscais: os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites de política fiscal claros, verossímeis e previsíveis;
- alinhamento com os planos estratégicos e prioridades de médio prazo: os orçamentos devem estar estreitamente alinhados às prioridades estratégicas de médio prazo do governo;
- estrutura do orçamento de capital: o orçamento de capital deve ser planejado com a finalidade de atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficaz e coerente;
- transparência, abertura e acessibilidade: os documentos e dados orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis;
- debate participativo, inclusivo e realista: o debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista;
- contabilidade global do orçamento: o orçamento deve apresentar as finanças públicas de forma abrangente, precisa e confiável;
- execução eficaz do orçamento: a execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada; e
- desempenho, avaliação e valorização de recursos: eles devem ser parte integrante do processo orçamentário.

Observando o conjunto dessas diretrizes e os apontamentos anteriores sobre governança no campo da gestão pública, pode-se compreendê-la como ferramenta analítica. Assim, o conceito de governança orçamentária seria simplesmente uma coleção de regras necessárias e suficientes, que governam o processo orçamentário, tendo em vista o melhor aproveitamento de recursos públicos. Evidentemente, a amplitude dessa definição implica em debater, por exemplo: i) como o orçamento é elaborado; ii) como é debatido pelo Legislativo e outros atores sociais; iii) como é gerenciado; iv) como é monitorado; e v) como é avaliado. Com essas considerações, voltamos ao escrutínio da paraestatalidade e o ciclo de políticas públicas.

Alguns autores, como Carvalho Neto (2007), têm defendido a existência de uma falha sistemática na transferência de recursos para ONGs, o que impactaria diretamente nos princípios da “boa governança”. Segundo esse autor, as causas das distorções (com impacto de diferentes intensidades) seriam atribuídas aos seguintes processos:

- emendas parlamentares elaboradas sem critérios técnicos compatíveis com políticas públicas preexistentes ou prioridades de intervenção não estruturadas;
- organizações públicas repassadoras de recursos, pertencentes à administração direta e indireta, sem estrutura para executar a análise e aprovação de projetos, monitoramento da sua execução, fiscalização e prestação de contas;
- sistemas informatizados de monitoramento e controle deficientes;
- ausência ou precariedade nas metodologias de análise e avaliação de projetos, parametrização de custos ou indicadores de qualidade, critérios de seleção e definição de prioridades para escolha de propostas a ser beneficiadas; e
- inexistência de procedimentos sistemáticos no ciclo de planejamento dos órgãos repassadores sobre lições aprendidas resultantes da avaliação e análise dos projetos, resultados atingidos, beneficiários dos serviços e satisfação do público-alvo. Em razão desse conjunto de debilidades, o quadro de falhas, fraudes, desvios e irregularidades seria generalizado.

Essa situação, é preciso lembrar, sofreu melhoria substantiva com o Decreto nº 6.170/2007, que criou o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv),¹⁸ com novas normas e padronização de procedimentos básicos. Outro marco significativo foi a Lei Federal nº 13.019/2014, conhecida como o MROSC, que acrescentou ao convênio mais dois instrumentos: o termo de colaboração e o termo de fomento. Boa parte dos princípios de governança que acabamos de sumarizar em sua dimensão teórica foram aqui incorporados na execução dos recursos pelas ONGs, por exemplo: a exigência de edital público com critérios objetivos para definição das OSCs escolhidas; a vedação de um modo geral da subcontratação; a delimitação de um valor de até 15% para despesas indiretas no plano de trabalho relacionadas à remuneração de custos administrativos; o reforço da prestação de contas (documentação comprobatória, evidências dos resultados, relatórios financeiros detalhados e metas alcançadas, satisfação do público-alvo e sustentabilidade); a responsabilização administrativa equivalente àquela existente

18. Disponível em: <<https://siconv.com.br/>>.

na lei de licitações (advertência, suspensão, impedimento e declaração de inidoneidade); entre outros avanços.

A aplicação do princípio da legalidade, da regra contida no art. 26 da Lei Complementar (LC) nº 101/2000, que exige que o repasse de verbas públicas a entidades privadas seja feito por meio de lei, foi fortemente absorvida pelo novo marco regulatório. A lei deve definir finalidade, objetivos, forma de destinação, valor, periodicidade, forma da prestação de contas, entre outros quesitos. A ausência de lei constitui vício sujeito a sanções diversas, multas, devolução e vedação a novos recursos.

Sumarizamos, nos aspectos que dialogam com os princípios de governança já enunciados, os principais avanços nos itens descritos a seguir.

- 1) Instituição do chamamento público, via edital para seleção de entidades sociais para firmar instrumentos de repasse de recursos públicos (convênios, contratos de gestão, parcerias etc.), que passa a ser obrigatório; exigência de requisitos mínimos para participação, entre os quais experiência prévia comprovada e capacidade técnica operacional.
- 2) Vedação de participação para entidades em situação fiscal irregular, tais como: prestação de contas irregular, conflito de interesse, contas julgadas irregulares pelos órgãos de controle, impedimento de contratação, entre outros dispositivos.
- 3) Institui o plano de trabalho como documento central de planejamento da execução da despesa, contendo obrigatoriamente: diagnóstico, modelo lógico, metas, atividades, prazos, indicadores, custos, cotações, entre outras informações.
- 4) Cria o parecer do órgão técnico em que constam a análise do mérito e conformidade da proposta de parceria, sua viabilidade e adequação, com indicação de comissão de monitoramento e avaliação (CMA), e aprovação do regulamento de compras e contratações.
- 5) O termo de parceria, entre outros elementos, que fixa a garantia de fiscalização pelo TCU, como o serviço será monitorado e avaliado, a gestão de patrimônio adquirido, a responsabilidade solidária dos dirigentes, o regulamento de compras e contratos que observe os princípios da administração pública etc.
- 6) Monitoramento, fiscalização e avaliação, que criam a CMA; definem a produção de relatório técnico de monitoramento e avaliação (RTMA) da parceria e as obrigações dos gestores; determinam a criação de um

manual de prestação de contas pela administração pública; e estabelecem diretrizes gerais para o processo.

- 7) Execução da despesa, que limita o pagamento de custos indiretos a 15% do total da parceria e proíbe pagamento de taxas de administração, despesas anteriores ao contrato, pagamento a servidores públicos, com publicidade e em desacordo com o plano de trabalho; os bens adquiridos serão transferidos para a administração pública; a liberação de recursos depende da boa gestão financeira e contábil; remanejamentos são permitidos, desde que justificados em até 25% de cada item do plano de trabalho.
- 8) Cria quatro relatórios obrigatórios: i) relatório de execução do objeto (assinado pelo presidente); ii) relatório de execução financeira (REF) (assinado pelo presidente e pelo contador responsável); iii) relatório da visita técnica (RVT) *in loco*; e iv) Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação (RTMA).

Uma análise conjuntural e histórica vai indicar que o MROSC nasceu como uma resposta aos inúmeros casos de corrupção envolvendo o repasse de recursos públicos para OS no período precedente (Hamada, 2016). Mais uma vez, chama atenção a importância dos elementos de governança e *compliance* que orientam conceitualmente o documento: transparência, responsabilização pelos resultados (*accountability*) e controle. Ainda que a aplicação desse novo estatuto seja extremamente nova, a avaliação geral é positiva (Starosky Filho, 2020).¹⁹

No caso dos SSAs, por definição, não há controle público rígido sobre a gestão orçamentária interna de cada instituição, sobre a fonte dos recursos ou sobre o ciclo da despesa. A RFB é mera repassadora do recolhimento incidente sobre a folha de pagamento, a destinação dos recursos, quando incide somente o controle interno do ministério supervisor e externo do TCU.²⁰ Contudo, não parece haver dúvida sobre a natureza tributária das contribuições aos SSAs, que parece se originar do próprio preceito constitucional, nos termos do art. 149 da CF/1988.

Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos art. 146, III, e art. 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.²¹

19. A Lei nº 13.019/2014 foi regulamentada em âmbito federal pelo Decreto nº 8.726/2016, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm>.

20. OTCU vem aumentando a atenção sobre o chamado Sistema S. Chegou a autorizar, por exemplo, o acompanhamento dos controles internos e gestão de riscos, demonstrados mediante um Índice de Avaliação de Gestão de Riscos e Controles Internos (Iarc) das entidades regionais do Sistema S, a partir das prestações de contas anuais. (TCU, 2017).

21. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10670874/artigo-149-da-constituicao-federal-de-1988>>.

A natureza compulsória instituída por meio de lei, cobrada por atividade vinculada, define a natureza das receitas para-fiscais dessas entidades. Considerando ainda o princípio da universalidade, consagrado pela Lei nº 4.320, poder-se-ia propor – segundo alguns autores – a inclusão da arrecadação dos SSAs no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), mantendo-se a autonomia daquelas organizações sobre a aplicação dos recursos, tal como propôs a nota técnica conjunta das consultorias orçamentárias do Congresso Nacional em 2013.

A eventual inclusão daquelas receitas no orçamento anual atenderia aos princípios da publicidade e da transparência. Tal proposta, por si, não visa introduzir modificações radicais na sistemática de transferência de recursos para as entidades do Sistema S e nem alterar a forma como essas entidades realizam a gestão desses recursos. Sua finalidade guia-se pela necessidade de assegurar a observância dos princípios constitucionais e legais que norteiam em geral toda a atuação do setor público e que deveria, no particular, também orientar a atuação das entidades do Sistema S, enquanto destinatários de recursos públicos. Isso porque não parece fazer sentido o poder público instituir, por lei, as contribuições, mas não poder estabelecer normas sobre seu controle e transparência, de modo a acompanhá-las e fiscalizá-las (Brasil, 2013, p. 8).

A Instituição Fiscal Independente (IFI) (2017, p. 2) mantém posição semelhante, afirmando inclusive que, “em que pese a importância desses recursos para financiar a oferta de serviços à população, não se pode negar a existência de efeitos econômicos negativos advindos de toda essa incidência tributária”.

Essa posição, entretanto, está longe de unanimidade e consenso. Algumas entidades dos SSAs, como os departamentos nacionais do Sesc e do Senac, têm se manifestado publicamente de maneira contrária a essa classificação, alegando que os recursos, ainda que tenham nítida natureza tributária, não acarretam acréscimo permanente ao patrimônio público.

Se o valor do tributo se destinar ao *ingresso definitivo* nos cofres públicos, imprescindível para que o Estado cumpra suas funções típicas e possa gerir a economia em geral esse montante é *denominado receita pública*. E ainda, para se caracterizar como receita pública o *ingresso deve gerar acréscimo permanente ao patrimônio público*, não sujeito à devolução. *Contrário sensu*, se o recurso compulsório de natureza tributária arrecadado pelo Estado não ingressar ao patrimônio público, mas ao contrário, seu ingresso definitivo for ao patrimônio privado submetido à penhora e à usucapião, conforme dispõe as leis civis (Código Civil), *está se falando de recurso privado* (Vareschini, 2015, p. 8).

O que tem prevalecido, contudo, é a visão dos órgãos de controle e do próprio STF, que consideram receita pública os recursos oriundos das contribuições para-fiscais incidentes sobre a folha de pagamento das empresas direcionadas ao Sistema S, mas sem a necessidade de incorporação à lei orçamentária federal. Daí decorre,

entre outras obrigações, o dever de licitar com base em regramento próprio segundo os princípios aplicados à despesa pública.²²

O debate mais recente vai além do protocolo orçamentário e envolve a própria natureza dos SSAs. Há controvérsias sobre a criação ou a transformação de instituições públicas preexistentes em SSAs para prestação de serviços públicos. O poder público só seria legitimado, segundo alguns autores, para criar formas típicas de pessoas jurídicas (autarquias, fundações e empresas estatais) com vocação institucional limitada. O objetivo real da atual expansão dessa estratégia (em estados e municípios, sobretudo), em especial nos serviços públicos de saúde, seria fugir ao regime jurídico próprio da administração pública indireta, conforme Borges (2004). Este autor, por exemplo, assinala que as novas entidades fogem da atribuição original previstas na CF/1988 de formação profissional e vinculação ao sistema sindical patronal.

Porém, antes do debate institucional sobre a conversão institucional ao formato de SSA, é sempre recorrente o debate sobre o mérito ou a adequação da relação benefício/custo nesse modelo jurídico-institucional. Bittencourt (2020, p. 352), por exemplo, afirma que na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 188/2019 haveria omissão quanto à “vultosas contribuições compulsórias sobre a folha salarial das empresas (...) destinadas exclusivamente a financiar órgãos semi-privados”. Segundo esse autor, as contribuições totais dos SSAs atingiriam 0,29% do produto interno bruto (PIB), tendo 2018 como referência. De fato, o uso *ad hoc* dos recursos do Sistema S para contribuir com eventuais deficiências do setor público tem sido mais ou menos constante.²³

Não se pode negar que os padrões de governança dos SSAs têm sido aperfeiçoados por força da ação sistemática e insistente dos órgãos de controle. O TCU, em auditoria recente (TCU, 2015), identificou problemas de transparência ao analisar o Sistema S patronal, a maioria relacionadas ao baixo nível de *compliance*.²⁴ Em 2019, o TCU divulgou o Acórdão nº 1.669/2019, talvez a maior auditoria operacional (sem juízo de valor) em volume de recursos e número de unidades dos SSAs. Entre os dez achados, vários referiam-se à precariedade de registro na contabilização das receitas, grande quantidade de contratações diretas, falta de padronização na publicação dos demonstrativos contábeis, discrepâncias no registro de

22. TCU – Acórdão nº 139/1999 – Primeira Câmara. Relator ministro Marcos Vilela.

23. Como parte das medidas para o combate à crise sanitária, o governo federal, por meio de medida provisória editada em 31 de março de 2020, reduziu em 50% as contribuições empresariais às entidades que compõem o Sistema S por um período de noventa dias.

24. Uma síntese dos achados são: i) falta de detalhamento dos orçamentos divulgados, que apresentam receitas e despesas em elevado grau de abrangência; ii) maior parte das entidades não publica as demonstrações contábeis nas respectivas páginas eletrônicas; iii) a metade não certifica as demonstrações por auditoria externa independente; iv) muito poucas informações divulgadas sobre licitações e contratos; v) falta de informações sobre transferências para confederações e federações; vi) dados sobre estrutura remuneratória na maioria das vezes inútil para qualquer análise de remuneração; vii) problemas de atendimento ao cidadão, principalmente nos estados menos favorecidos; e viii) deficiente divulgação dos cursos gratuitos (TCU, 2015).

saldos de exercícios anteriores, entre outros. O TCU determinou medidas para evitar falhas, especificamente: i) não registrar ativo e passivo compensados no balanço patrimonial; ii) padronizar os demonstrativos entre a unidade-matriz e as regionais; iii) considerar saldos de exercícios como disponibilidade financeira; e iv) melhorias nos formatos de apresentação dos dados contábeis e financeiros.

Por fim, cabe registrar e lembrar que boa parte dos problemas típicos de governança orçamentária da administração direta ou mesmo da administração indireta não se aplicam integralmente ao terceiro setor ou ao setor paraestatal. A explicação dessa diferença reside basicamente na natureza não estatal dessas instituições, que não são regidas pelo direito público, ainda que cumpram, em muitos casos, princípios idênticos à administração pública na execução da despesa.

Resumindo, os elementos fundamentais que poderiam compor um quadro conceitual (incluindo problemas de governança orçamentária) de ordem geral na relação do Estado com o setor paraestatal poderiam ser sumarizados em três dimensões fundamentais, conforme a seguir descrito.

- 1) Melhoria da eficiência e eficácia alocativa: há muita complexidade para determinar a melhor relação benefício-custo ou custo-efetividade orçamentária, que depende de inúmeras variáveis. A execução descentralizada da despesa por meio de parceria com instituições do terceiro setor, sejam ou não criadas por lei, depende muito do quanto as relações estão formalizadas por convênios, contratos de gestão ou outros instrumentos e da qualidade dos projetos apresentados em cada caso. Por exemplo, a obrigatoriedade de adoção dos parâmetros do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Sinapi/IBGE) na elaboração de orçamentos de obras poderia otimizar custos e padronizar gastos; a adoção sistemática de avaliação de impacto de projetos poderia ser outra medida para uma execução mais eficaz do orçamento.
- 2) Monitoramento e avaliação: apesar de previstos nos marcos legais o gestor público, parceiro e/ou contratante, de um modo geral eles não têm qualificação para avaliar os impactos dos serviços gerados pela parceria, *vis-à-vis*, a alocação de recursos orçamentário e garantir os ciclos crescentes de aprendizagem na produção de políticas públicas. Um dos maiores, senão o primeiro problema, é a falta de padronização e uniformização contábil dos dados sobre o financiamento público das OSCs, o que exigirá um debate sobre o enquadramento das despesas. Os itens de despesa mudam a cada estado e município na implementação

do MROSC, fugindo da consolidação de contas públicas mantida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).²⁵

- 3) Segurança jurídica e institucional: há uma fragmentação jurídica muito grande e uma entropia institucional sobretudo em relação ao modelo OS, pois cada estado e município vem criando legislação própria ou criando entidades como SSAs de forma indiscriminada. Há lacunas legais e diferentes julgados, conforme os tribunais, sobre temas críticos: seleção de pessoal não regidas pela impessoalidade, gestão de patrimônio, política de aquisição, alcance dos processos licitatórios etc.

4.1 A experiência das OS na ciência e tecnologia

O MCTI supervisiona seis OS que atuam em diferentes áreas, desde a aceleração de partículas (Centro Nacional de Pesquisas em Energias e Materiais – CNPEM), a pesquisa em matemática (Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada – Impa), até a pesquisa ambiental (Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá – IDSM).²⁶ Um fato relevante foi a destinação de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) a partir de 2007 para as OS do setor, por meio de acordos de cooperação técnica e inseridos em termos aditivos nos contratos de gestão. O TCU (Acórdão nº 500/2015) sinalizou que o repasse de verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), gerido pela autarquia, era indevido, em especial, nas despesas com pessoal.²⁷ Aqui registra-se também um contexto de insegurança e questionamentos jurídicos, não raro, com divergências de mérito entre as consultorias jurídicas de órgãos do mesmo nível governamental, sobre as parcerias entre as Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs), das universidades, das empresas, das unidades de pesquisas e OS, para acesso a laboratórios à gestão de pesquisadores, aos incentivos para inovação e outros processos de inovação (Rauen e Turchi, 2017).

Outro elemento distintivo sobre a fonte de recursos é a contribuição do Ministério da Educação, chegando a financiar quase um terço das fontes do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e mais da metade na Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii) nos anos recentes. Em que pese o relativo aumento de recursos para as OS de ciência e tecnologia nos últimos dez anos, estudos apontam para a volatilidade orçamentária, a insegurança jurídica, a inconstância do fluxo financeiro e maior sensibilidade aos ajustes fiscais da

25. No caso dos SSAs, um marco importante para o monitoramento e avaliação da gestão orçamentária foi a Lei nº 12.708/2012 e depois a Lei nº 13.080/2015, ambas tratando das diretrizes orçamentárias, e esta última determinou, em seu art. 130, a publicação trimestral na internet, pelos SSAs, de: i) os valores arrecadados, especificando o montante transferido pela União e o arrecadado diretamente; ii) as demonstrações contábeis consolidadas; iii) a distribuição da despesa por região, destacando a formação profissional; iv) a estrutura remuneratória dos cargos e funções e a relação dos nomes de seus dirigentes; e v) os orçamentos anuais.

26. As outras OS são: Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP); CGEE e Embrapii.

27. Sobre o FNDCT, consultar capítulo específico neste livro.

administração direta como elementos de incerteza que afetam os resultados contratados em ciência e tecnologia (Vieira, 2020).

4.2 O setor paraestatal na assistência à saúde

A constitucionalidade da lei que criou a qualificação de OS foi questionada por ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) do Partido dos Trabalhadores (PT), proposta em 1º de fevereiro de 1998. Entre os pontos questionados estavam a faculdade dada ao gestor público para escolher a entidade a ser qualificada como OS, a inexistência de seleção pública para ocupação das vagas, a dispensa de licitação para celebração de contratos para atividades contempladas no contrato de gestão e a ausência de controle social, prevista na Lei nº 8.090/1990 (Lei Orgânica da Saúde). Em 2015, o STF julgou parcialmente procedente a ADI nº 1.923, alterando resumidamente os seguintes aspectos: i) o procedimento de qualificação, que precisa ser conduzido de forma pública, objetiva e impessoal com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF/1988; ii) o contrato de gestão, que seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF/1988, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; iii) as hipóteses de dispensa de licitação previstas em lei; iv) os contratos com terceiros, em que há recursos públicos envolvidos; e v) a seleção de pessoal, todos esses processos devem observar e serem conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF/1988.

Mesmo antes desse julgamento histórico, o uso do formato jurídico-institucional das OS havia se generalizado na prestação de serviços públicos não exclusivos, em especial os da saúde.²⁸ Uma parte expressiva da literatura sobre o tema aponta essa estratégia da política pública de saúde como “movimento político administrativo” de privatização indireta dos serviços (Puccini, 2011; Pilotto e Junqueira, 2017). Moraes *et al.* (2018, p. 3) aponta na mesma direção ao afirmar que a privatização é

o processo no qual atores não governamentais tornam-se progressivamente envolvidos no financiamento e/ou na provisão de serviços de saúde (...) o conceito de “privatização ativa”, processo pelo qual um governo desenvolve políticas que estimulam a participação privada no setor de saúde (...) no caso brasileiro as OSS [Organizações Sociais de Saúde] materializariam a tendência crescente da “privatização ativa”, quando o Estado estimula a formação de um mercado interno na saúde, amplia as modalidades de transferência do fundo público para o setor privado e garante os instrumentos legais para a operacionalização deste novo modelo, num contexto em que a lógica mercantil vem se tornando o elemento definidor dos rumos da política nacional de saúde.

28. O caso mais notório talvez seja do estado de São Paulo, que regulamentou as OS desde 1998 (LC nº 846), com 98 equipamentos contratualizados com a secretaria de saúde do estadual e OS, sendo 35 hospitais e 47 ambulatórios médicos de especialidade. Na prefeitura, das 782 unidades, 513 eram geridas por OS (Estado de São Paulo, 2018).

Segundo esses autores, analisando em especial o contexto paulista, os problemas se concentram na falta de transparência, precariedade de fiscalização no cumprimento das metas, conflitos de interesse entre as estruturas de gestão das OS, do setor público e das empresas de saúde, quebra dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) e paralelismo de modelos operacionais nas redes de cuidado e atenção, entre outros óbices. Outros estados brasileiros também aprofundaram esse modelo. Em Goiás, por exemplo, onde todas as unidades de saúde funcionam na modalidade OS desde 2002, os relatórios de controle (TCESP, 2010) já sinalizaram que os ganhos de produtividade na aquisição e gestão de bens e serviços são eventualmente anulados pelas dificuldades de integração das unidades à rede, aos riscos de seleção de clientela e pelas dificuldades de monitoramento de resultados pelo executivo (Barbosa e Elias, 2010). Esta última observação é reforçada por estudos de campo que confirmam a ausência de parâmetros individualizados de custos por procedimento e seu respectivo monitoramento para avaliação de cronogramas físico-financeiros e metas dos contratos de gestão (Barbosa *et al.*, 2015).

Em estudo recente, Moraes (2018) identificou, por amostragem das dez maiores OSS paulistas, transferências no período de 2009 a 2014 (seis anos) a expressiva quantia de R\$ 22,9 bilhões, conforme consta nos respectivos contratos e aditivos, com destaque para a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM), gestora de 23% desse montante. Alguns estudos apontam que o gasto de recursos no modelo OSS pode ter sido maior para os mesmos serviços, se comparado à prestação direta pelo Estado (Turino *et al.*, 2016; Quinhões, 2008; Ximenes, 2012). Tal situação seria agravada quando muitas entidades sem fins lucrativos também são credenciadas como entidades filantrópicas, tendo imunidade tributária, não contribuindo com a seguridade social. Aliás, aqui a reflexão sobre a paraestatalidade no debate sobre governança orçamentária tangencia outro problema não resolvido: a política de concessão de benefícios e vantagens fiscais e tributárias às entidades registradas na Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social (Cebas). A filantropia brasileira é regulada por normas arcaicas (Lei nº 91/1935) e práticas anacrônicas, sujeitas a um grau de imprecisão, discricionariedade e clientelismo publicamente conhecido, incompatíveis com os modernos padrões de governança republicana. Esse debate, contudo, foge ao escopo deste trabalho.

Segundo diversos autores, em relação aos princípios do SUS, o modelo paraestatal na saúde, ao descentralizar a execução orçamentária, colocaria em risco o princípio da equidade na alocação dos recursos, pela falta de unificação de procedimento entre União, estados e municípios. Fragilizaria a indissolubilidade entre prevenção, promoção e atenção curativa, colocando a assistência médico-hospitalar (medicalização) como prioridade nas ações de vigilância à saúde. Haveria risco à integralidade das ações, à participação da comunidade, à natureza complementar do setor privado, à regionalização das ações e sobretudo da universalidade do atendimento

(Bravo, 2006; Boschetti, 2008). Para outros autores, o modelo OSS e outras formas paraestatais, incluindo as PPPs e a utilização de fundações públicas de direito privado, seriam, no fundo, uma espécie de institucionalização de uma autêntica contrarreforma sanitária, ao abandonar a atenção básica como porta de entrada do sistema e o princípio da universalidade, normalizando e consagrando, assim, o subfinanciamento estatal no setor (Bravo e Menezes, 2011).

No entanto, em defesa do modelo OSS, o argumento dominante é o de natureza gerencial, baseado na eficiência dos meios e na entrega de resultados. Com maior consistência e frequência se relaciona à alegada ineficiência da administração pública direta e indireta na execução da despesa: rigidez na contratação de pessoal, processo decisório lento, influência política, licitações rígidas e ausência de monitoramento e avaliação (Banco Mundial, 2010; Sano e Abrucio, 2008).

Cabe alertar que nosso ordenamento jurídico não veda a participação dos agentes do mercado privado da saúde, ao contrário. A CF/1988, em seu art. 197, assegura que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada e, em seguida, no art. 199, § 1º, assegura que as instituições privadas podem participar de forma complementar ao SUS, segundo suas diretrizes, mediante contrato. O grande problema no modelo OSS, de acordo com seus críticos, foi a ausência de licitação para concessão ou permissão do serviço, o que garantiria a observância dos princípios da administração pública.

A contratualização de resultados seria, assim, o instrumento mais adequado para garantir a observância da natureza pública do serviço e as diretrizes do SUS.²⁹ Fato é que a existência do contrato de gestão obriga a um nível de controle interno (Poder Executivo) e externo (Poder Legislativo e Ministério Público)³⁰ muito mais qualificado, avançado e sofisticado em relação ao patamar existente, dados os mecanismos de prestação da assistência à saúde que operam em redes complexas e sofisticadas.³¹ Na ausência de tais condições, que exigiriam uma verdadeira reformulação da governança, não só orçamentária, mas de todo o ciclo de políticas públicas, é provável que a sociedade continue assistindo, perplexa, a ações policiais envolvendo a repressão a crimes relacionados às OS nos serviços de saúde pública.

29. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.923/2015, o relator ministro Luiz Fux argumentou, inclusive, que o contrato de gestão, de fato, “não possui natureza contratual: visa à realização de atividades de interesse comum do Estado e da entidade da sociedade civil, não possuindo, salvo se desvirtuado, caráter comutativo” (sic). A ausência de licitação não seria, assim, uma autorização indireta para a escolha livre, desmotivada e sem publicidade prévia do gestor público.

30. O Ministério Público está legitimado para o controle do terceiro setor quando se trata de transferência de recursos de natureza pública, da prestação de serviços de relevância pública, conforme confirmou o julgamento da ADI nº 1.923, e previu a sua representação, em caso de ilegalidade ou irregularidade, a lei das OS e a lei das Oscips.

31. A título ilustrativo, reproduzimos trecho da fala de um promotor público: “O Ministério Público não tem verba para fiscalização das contratações de pessoal e dos hospitais. O Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCEGO) não funciona: não há médicos peritos para auditar os hospitais. A fiscalização de contratos com OSS em Goiás é feita por uma psicóloga” (Alta..., 2017, p. 26).

Recentemente, o governo federal inovou com a adoção de mais um modelo de parceria na área da saúde com a criação da Adaps, regulamentada pelo Decreto nº 10.283/2020. A nova instituição adotou a personalidade jurídica de SSA e deverá assumir a contratação de profissionais pelo regime de Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para os programas de saúde da família e atenção primária do governo federal em todo o país.³² A fonte de receita da nova organização é a transferência de recursos públicos, mediante supervisão do Ministério da Saúde. Segundo Salgado (2019), há risco de que a nova agência (executora e não colaboradora do governo) fique limitada apenas à intermediação de mão de obra para secretarias de saúde de estados e municípios, institucionalizando a terceirização de pessoal dentro da administração direta.

4.3 Elementos para o aperfeiçoamento da governança financeira e orçamentária

Considerando as experiências com o setor paraestatal, em especial na assistência à saúde, resumizamos a seguir os pontos de uma agenda normativa – sem a pretensão de esgotar o tema – para o aperfeiçoamento da governança financeira e orçamentária.

- 1) Modernização e centralização do marco legal das OS, em especial na aplicação aos serviços de saúde pública, que se encontra defasado em relação ao art. 37 da CF/1988 e fragmentado por inúmeras legislações estaduais e municipais. Na prática, cada estado e município da Federação cria um modelo de OS exclusivo, independentemente da natureza e do tipo do problema que se pretende, em tese, resolver.³³
- 2) É preciso diferenciar as normas de governança orçamentária para as entidades que prestam serviços universais daquelas que atendem somente seu quadro social (interesse mútuo).

32. As reações à criação da nova agência não foram unânimes. Diversas entidades da sociedade civil manifestaram discordância quanto à natureza e propósitos da iniciativa, conforme manifesto disponível em: <<https://www.asbran.org.br/noticias/criacao-da-adaps-ataque-ao-sus-em-meio-a-crise-do-coronavirus>>.

33. Tramita na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara Federal de Deputados o Projeto de Lei nº 10.720/2018 de autoria do senador José Serra (Partido Social da Democracia Brasileira – PSDB/São Paulo) propondo alterações nos critérios e requisitos para qualificação de entidades privadas como OS e altera regras para celebração, controle e rescisão dos contratos de gestão. A proposta incorpora muitos dispositivos da Lei nº 13.019/2014, entre as propostas estão: qualificação segundo princípios da administração pública (impeccabilidade), avaliação por entidades independentes, valores de mercado para remuneração de empregados, critérios de sucessão e transferência, critérios para revisão anual de valores e metas, vedação da delegação de atividades exclusivas de Estado e definição dos critérios para rescisão do contrato de gestão.

- 3) Aperfeiçoar os controles fazendários, mais transparentes e formalizados sobre a gestão das receitas das ONGs, identificando a procedência dos recursos, bem como o registro do ciclo de despesas.³⁴
- 4) Universalizar mais os instrumentos robustos de contratualização de resultados entre os entes paraestatais e o Estado, tais como os contratos de gestão ou termos de parceria (MROSC), com respectivos planos de trabalho, metas, resultados e mecanismos de monitoramento, avaliação e prestação de contas.³⁵
- 5) As comissões de avaliação dos instrumentos contratuais, sejam quais forem, precisam de mais apoio técnico e operacional para realizar as atividades de controle interno, monitoramento e avaliação de impacto e mais capital político para que seus pareceres se tornem, de fato, melhorias no ciclo de planejamento das políticas públicas.
- 6) Solucionar problemas conhecidos de insegurança jurídica, pois não há no ordenamento jurídico normas legais consolidadas e pacificadas que disciplinem a formação de vínculos paraestatais em todos os detalhes dimensões, em especial nas seguintes áreas: aplicação dos princípios da administração pública na gestão e seleção de pessoal e política de compras; instabilidade do fluxo financeiro sujeito a contingenciamentos orçamentários imprevistos; modelo de atendimento (no caso da saúde) e utilização de bens públicos no âmbito da prestação dos serviços; transição dos serviços ao término do contrato; possibilidade de subcontratação de atividades-meio e fim; concentração do mercado;³⁶ entre outras questões complexas.
- 7) Em relação especificamente aos SSAs, percebe-se claramente uma clivagem entre a primeira geração (de natureza sindical/corporativa) – que não tem instrumentos mais modernos que os SSAs mais recentes incorporaram, especialmente nos dispositivos de supervisão ministerial, regimes de pessoal e aquisições, processos de monitoramento e avaliação e na contratualização com foco em resultados (contratos de gestão). De qualquer sorte, não há regra que determine a forma jurídica do SSA.

34. Tramita no Senado o Projeto de Lei nº 3.904/2020 do senador Rogério Carvalho (PT/Sergipe), que cria obrigatoriedade aos SSAs (Senai, Sesi, Senac, Sesc, Sebrae, Senar, Sest, Senat e Sescop) da adoção do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e estrutura a governança dos conselhos deliberativos, fiscal e órgãos colegiados observando a paridade entre setor público, privado e empregados. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/143607>>.

35. O atual ME tem desenvolvido processos para implementar o MROSC progressivamente, desde 2016, por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, utilizando a ferramenta Siconv.

36. A título de exemplo: o Serviço Social da Construção Civil (Seconci) de São Paulo e a SPDM detêm, juntos, quase metade dos recursos transferidos para as OS da saúde no estado de São Paulo entre 2014 e 2018 (Estado de São Paulo, 2018).

5 CONCLUSÕES

- 1) O debate técnico no campo jurídico ou contábil-financeiro sobre os vários modelos e orientações de governança orçamentária não pode ser dissociado do debate sobre a natureza do Estado e qual mérito do modelo de prestação de serviço seria mais adequado e conveniente no contexto brasileiro contemporâneo. Então, há necessariamente uma dimensão política e ideológica em torno desse debate que foge ao escopo deste capítulo. Entretanto, essa observação é necessária, para que não se criem ilusões (ou falsas expectativas) sobre a eventual existência de uma fórmula ou solução ótima do tipo *one size fits all* (uma solução serve a todos problemas) em relação a uma melhor governança orçamentária para ou na ligação com o setor paraestatal. A solução ótima, a rigor, não existe. Em parcerias que envolvem modelos híbridos por sua própria natureza, só existem soluções de eficácia aproximada ou circunstancial.
- 2) As entidades parceiras tendem a ser, cada vez mais, organizações criadas por lei pelo poder público, mas com competências privadas regidas pelo direito privado, com vantagens e restrições impostas pela natureza pública de suas receitas. Em alguns casos extremos há organizações criadas pelo poder público unicamente para delegar parte de suas atribuições, sob a natureza de uma suposta cooperação ou parceria. Casos assim já foram metaforicamente nomeados por magistrados da Suprema Corte como uma situação pirandeliana.³⁷ Ela será mais ou menos adequada, a depender do modelo de organização do Estado (ou município) a ser adotado: mais centralizado e interventor ou mais descentralizado e regulador, e as inúmeras possibilidades de articulação entre esses dois extremos. Há certo experimentalismo jurídico e institucional que necessariamente reflete a complexidade do tema, mas que demanda consolidação mínima.
- 3) O orçamento público, antes de um processo jurídico-contábil, expressa uma relação político-institucional entre o Estado e a sociedade. A expressão dessa relação no Brasil é o federalismo fiscal, que regula a relação entre os poderes, entre os níveis federativos, estabelecendo e regulando transferências constitucionais, a descentralização de recursos fundo a fundo e a tentativa de equilíbrio entre distribuição de recursos e encargos na produção de bens e serviços de natureza pública.

37. Durante a apreciação da ADI nº 1.864-9, interposta contra a Lei nº 11.970/1997, do estado do Paraná, que instituiu SSA denominado Paranaeducação, os ministros do STF a consideraram de natureza pirandeliana: "entidade instituída com o fim de auxiliar o poder público, com atuação paralela à do Estado em regime de cooperação, sendo mero auxiliar na execução de função pública" (Brasil, 2007). A expressão refere-se às situações dramáticas, ambíguas e paradoxais de significados ou abstrações que tentam criar de forma absurda ou desprovida de sentido lógico, sua própria realidade, ou como diria o dito original: "um personagem em busca de um autor".

As leis nº 4.320/1964 e nº 101/2000 são importantes marcos presididos por este princípio: o orçamento é um instrumento gerencial que deve ser empregado para otimizar a ação pública.

- 4) Nosso orçamento é financiado majoritariamente pela tributação sobre o consumo e a renda do trabalho assalariado, o que aumenta a responsabilidade pública na correta alocação da despesa pública.³⁸ O setor paraestatal, nas suas múltiplas manifestações institucionais, vem sendo progressivamente regulado para atuar complementarmente ao Estado na execução da despesa pública, auxiliando sem substituir o Estado e suas funções. Sobretudo em áreas ou funções em que a proximidade à clientela, a capacidade de adaptação, a flexibilidade e a inovação são atributos não triviais. Evidentemente, a questão central é a estruturação de um sistema equilibrado cuja aplicação dos princípios do direito público não inviabilizem tais características e, ao mesmo tempo, cuja ausência desses mesmos princípios não crie incentivos para o desvio de finalidade, a má gestão ou baixa *accountability* das entidades paraestatais.

REFERÊNCIAS

ABREU, R. V. A visão das ONGs sobre as parcerias com o Estado: formas distintas de se posicionar perante um “mal necessário”? In: REIS, E. (Org.). **ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado**. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013. p. 83-121.

ALTA Complexidade Política e Saúde. Especial organizações sociais na saúde. **Alta Complexidade: Política e Saúde**, Brasília, ano 3, n. 6, 3 abr. 2017.

BANCO MUNDIAL. **Sistemas de informação para o monitoramento dos hospitais públicos do estado de São Paulo**: informe final NLTA (EW-P115228). Washington: Banco Mundial, jun. 2010.

BARBOSA, N. B.; ELIAS, P. E. M. As organizações sociais como forma de gestão público-privada. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 2483-2495, 2010.

BARBOSA, N. *et al.* As organizações sociais de saúde como forma de gestão público-privada em Goiás: o caso Huana. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 1, p. 121-144, 2015.

38. Segundo Salvador (2012), aproximadamente 66% das receitas arrecadadas por União, estados, Distrito Federal e municípios derivam de tributos com base de incidência no consumo e na imputação sobre a renda do trabalho assalariado das classes de menor poder aquisitivo, enquanto a carga tributária sobre o patrimônio corresponderia a 3,7% do total arrecadado.

BITTENCOURT, F. Projeto de Emenda Constitucional nº 188/2019. Celebração expressa do pacto federativo ou permanência silenciosa do pacto regressivo. *In*: GIMENE, M. (Org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor, 2020. p. 326-375.

BORGES, A-M. G. **Temas de direito administrativo atual**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BOSCHETTI, I. **Política social no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1864-9, de 8 de agosto de 2007**. Distrito Federal: STF, 2007. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2007-08-08;1864-1721389>>.

_____. Congresso Nacional. **Análise quanto à competência da comissão mista de orçamento para tratar das entidades enquadradas como serviços sociais autônomos no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias**. Brasília: Congresso Nacional, jul. 2013. (Nota Técnica Conjunta, n. 4).

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 789.874, de 17 de setembro de 2014**. Distrito Federal: STF, 2014.

BRAVO, M. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 88, 2006.

BRAVO, M. S.; MENEZES, J. B. A saúde nos governos Lula e Dilma: algumas reflexões. *In*: BRAVO, M-I. S. *et al.* (Org.). **Saúde na atualidade**: por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade. Rio de Janeiro: UERJ; Rede Sirius, 2011. p. 15-28.

CARVALHO NETO, A. A. **Transferências de recursos do orçamento da União para organizações não governamentais**: análise dos procedimentos de concessão e controle. Brasília: TCU, 2007.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Brasília: Ipea, 2018. (Nota Técnica, n. 24).

CICONELLO, A. O conceito legal de público no terceiro setor. *In*: SZAZI, E. (Org.). **Terceiro setor**: temas polêmicos. São Paulo, 2004. v. 1. p. 45-66.

CGU–CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Coletânea de entendimentos**: gestão de recursos das instituições federais de ensino superior e dos institutos que compõem a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica – perguntas e respostas. Brasília: CGU, 2013.

CUNHA JUNIOR, L. A. P.; SALGADO, V. A. B.; ALMEIDA, V. J. **Propostas de taxonomias para órgãos e entidades da administração pública federal e outros entes de cooperação e colaboração**. 2. ed. Brasília: IABS, 2013. (Inovação na Gestão Pública, n. 4).

DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução de Celso Mauro Pacionik. São Paulo: USP, 1997.

ESTADO DE SÃO PAULO. CPI OSS: relatório final. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 28, n. 175, set. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3vejy4j>>.

FALCONER, A. P. **A promessa do terceiro setor**: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

HAMADA, G. H. Aplicação da Lei nº 13.019/2014 pelos estados e municípios: reflexões a partir de sua regulamentação no estado do Paraná. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 227-245, 2016.

IFI – INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de acompanhamento fiscal**: o Sistema S e a questão fiscal. Brasília: IFI, 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>>.

KOMATSU, S. **Sistematização normativa e tipologia preliminar de organizações federais**. Brasília: IABS, 2012. (Inovação na Gestão Pública, n. 2).

LOPEZ, F. *et al.* A interação entre organizações da sociedade civil e governo federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis. In: MONASTERIO, L.; NERI, M.; SOARES, S. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. v. 2. p. 329-346.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, J.; PEREIRA, A-C. R.; ANDRADE, P. G. **Afinal o que os dados mostram sobre a atuação das ONGs?** Análise de transferências federais e projetos executados pelas organizações da sociedade civil no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2483).

MORAIS, H. *et al.* Organizações sociais da saúde: uma expressão fenomênica da privatização da saúde no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 1, 2018.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the council on budgetary governance**. Paris: OECD, 2015.

PAES, J. E. S. **Fundações, associações e entidades de interesse social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. 6. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PILOTTO, B.; JUNQUEIRA, V. Organizações sociais do setor de saúde no estado de São Paulo: avanços e limites do controle externo. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 547-563, 2017.

PIRES, R.; VAZ, A. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, São Paulo, v. 93, p. 61-91, 2014.

PUCCINI, P. **As organizações sociais e o direito à saúde**. Campinas: Idisa, 2011.

QUINHÕES, T. A. T. **Análise de um novo modelo de governança para hospitais públicos no Brasil segundo a abordagem dos custos de transação**: o caso das organizações sociais no estado de São Paulo. Tese (Doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

RAUEN, A.; TURCHI, L. Apoio à inovação por institutos públicos de pesquisa: limites e possibilidades legais da interação ICT-Empresa. In: TURCHI, L. M.; MORAIS, J. M. (Org.). **Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil**: avanços recentes, limitações e propostas de ações. Brasília: Ipea, 2017.

SALGADO, V. Comentários sobre a criação da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde – ADAPS. **LinkedIn**, 28 out. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3cE2Z04>>. Acesso em: 3 jan. 2021.

SALVADOR, E. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 504-522, 2012.

SANO, H.; ABRUCIO, F. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n. 3, p. 64-80, 2008.

SOUZA, A. G.; VIOTTO, A.; DONNINI, T. (Coord.). **Marco regulatório das organizações da sociedade civil**: avanços e desafios. São Paulo: Gife; FGV Direito, 2020. (Sustentabilidade Econômica das Organizações da Sociedade Civil, n. 4). 284 p.

SOUZA, R. Serviços do estado e seu regime jurídico. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 285, 1952.

STAROSKY FILHO, L. As mudanças que o marco regulatório trouxe para as organizações alternativas. **Revista Gestão e Secretariado**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 20-40, 2020.

TCESP – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Comparação de hospitais estaduais paulistas**: estudo comparativo entre gerenciamento da administração direta e das organizações sociais da saúde. São Paulo: TCE, 2010. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/2011-10-03-Comparacao_de_hospitais_estaduais_paulistas-estudo_compara.pdf>.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2014.

_____. **Relatório de levantamento TC 014.248/2015-8**: avaliação do nível de transparência no Sistema S. Brasília: TCU, 2015.

_____. **Perfil integrado de governança pública e governança e gestão de**: pessoas, tecnologia da informação e contratações, das organizações da administração pública federal. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>>

TURINO, F. *et al.* Organizações sociais de saúde nos hospitais públicos do estado do Espírito Santo. **Revista Brasileira de Pesquisa em Saúde**, Vitória, v. 18, n. 1, p. 96-101, 2016.

VARESCHINI, J. M. L. O controvertido regime jurídico do Sistema “S” e as recentes orientações do Supremo Tribunal Federal. **News: Contratações do Sistema “S”**, Pinhais, n. 22, 2015. Disponível em: <https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/news/newsletter_sistema_s/arquivos/ANEXO_1_310_01.pdf>.

VIEIRA, N. **Vinte anos de publicização**: organizações sociais em ciência e tecnologia. 2020. Tese (Doutorado) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

XIMENES, A. **A apropriação do fundo público da saúde pelas organizações sociais em Pernambuco**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pernambuco, Recife, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BANCO MUNDIAL. **Relatório de desenvolvimento mundial 2017:** governança e a lei. Washington: Banco Mundial, 2017.

BORGES, A-C. C. S. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil:** uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Entendimentos do controle interno federal sobre os principais temas de gestão do Sistema “S”.** Brasília: CGU, 2017.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Public governance. *In:* _____. **Policy framework for investment user’s toolkit.** Paris: OECD, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de levantamento TC 012.066/2016-8:** avaliação dos sistemas internos e gestão de risco das entidades regionais do Sistema S. Brasília: TCU, 2017.

ANEXO

QUADRO A.1

Quadro comparativo de modelos de parceria paraestatal federais

Características	Organizações da sociedade civil (OSCs)	Organizações sociais (OS)	Organização da sociedade civil de interesse público (Oscip)	Serviços sociais autônomos (SSAs) originários/sindicais	SSA de segunda geração/derivados
Origem das receitas	Transferências voluntárias do orçamento público	Transferências voluntárias Doações	Transferências voluntárias Doações	Contribuição parafiscal incidente sobre a folha de pagamentos	Contribuição parafiscal incidente sobre a folha de pagamentos
Situação tributária	Tem privilégios tributários	Tem privilégios tributários	Tem privilégios tributários	Imunidade tributária	Imunidade tributária
Instrumento de metas	Convênio	Contrato de gestão	Termo de parceria genérico	Convênio/acordo	Contrato de gestão
Gestão orçamentária	Regulamento próprio	Regulamento próprio	Regulamento próprio	Regulamento próprio	Contrato de gestão/regulamento interno
Instrumentos de gestão	Registro civil Autonomia Previstos no Código Civil	Qualificação concedida com a finalidade de fomento, parceria e cogestão	Qualificação do Ministério da Justiça Parceria para subvenção social e auxílio de curto e médio prazo	Autonomia administrativa prevista em lei Processo seletivo simplificado Regulamento próprio de licitações	Autonomia administrativa prevista em lei Seleção pública de empregados Regulamento próprio de aquisições
Controle das contas	Comissão de avaliação Supervisão ministerial Órgãos de controle	Sujeito ao controle interno e externo do Poder Executivo	Sujeito ao controle interno e externo do Poder Executivo	Sujeito ao controle interno e externo do Poder Executivo	Sujeito ao controle interno e externo do Poder Executivo
Governança	Direção própria	Direção própria Administração pública participa da gestão Pode ter cessão de servidores	Direção própria Vetada cessão de servidores	Direção nomeada por colegiado interno	Direção nomeada pelo presidente da República Governo com representação majoritária nos conselhos
Monitoramento e avaliação	Relatório de prestação de contas	Relatório de prestação de contas	Relatório de prestação de contas	Relatório de gestão	Comissão independente de monitoramento e avaliação Relatório de gestão para o ministério supervisor

(Continua)

(Continuação)

Características	Organizações da sociedade civil (OSCs)	Organizações sociais (OS)	Organização da sociedade civil de interesse público (Oscip)	Serviços sociais autônomos (SSAs) originários/sindicais	SSA de segunda geração/derivados
Base legal	Lei nº 13.019/2014	Lei nº 9.637/1998	Lei nº 9.790/1999	Constituição Federal de 1988 (CF/1988), arts. 240 e 62; Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)	ABDI Lei nº 11.080/2004 Apex Lei nº 10.668/2003 Pioneiras sociais Lei nº 8.246/1991
Exemplos	Organizações não governamentais (ONGs), associações sem fins lucrativos etc.	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM)	Cooperativas de crédito Entidades de assistência social	Senai, Sesc, Sesi, Sebrae etc.	Apex, ABDI, Anater, ADAPS, Embratur-Agência

Elaboração do autor.

Obs.: Senai – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Sesc – Serviço Social do Comércio; Sesi – Serviço Social da Indústria; Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Apex – Agência de Promoção de Exportações; ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial; Anater – Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural; ADAPS – Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde; Embratur – Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo.

Parte 4

Estratégias Setoriais

GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA EM SAÚDE E EDUCAÇÃO: RAZÕES PARA REDUZIR AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS?

Luiz Fernando Arantes Paulo¹

Júlia Marinho Rodrigues²

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), além de reconhecer saúde e educação como direito de todos e dever do Estado, estabeleceu proteção especial ao financiamento de políticas públicas nessas áreas por meio da obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos por cada ente da Federação. O desrespeito a essa regra é uma das poucas causas que justificam a intervenção da União nos estados e Distrito Federal (art. 34, inciso VII, alínea e), ou dos estados em seus municípios (art. 35, inciso III). A ideia é dotar o Estado de condições para oferecer serviços públicos, gratuitos e universais, que garantam o pleno exercício desses direitos sociais (arts. 196, 198, 206 e 208, incisos I e II, §§ 1º e 2º), sem excluir a possibilidade de atuação da iniciativa privada (arts. 199 e 209). A aplicação mínima de recursos, portanto, constitui ponto central na governança orçamentária nas áreas de saúde e educação, sendo uma das principais “regras do jogo”, ao lado da descentralização.

Críticos a essa estratégia de priorização orçamentária alegam que ela é responsável por provocar distorções, desperdícios e ineficiências na aplicação dos recursos públicos, e defendem desde a flexibilização até a sua total extinção. A partir da promulgação da CF/1988, foram várias as investidas para alterar esse conjunto de regras, e esse movimento se intensificou nos últimos anos.³ Como apresentado no capítulo 6 deste livro, a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que deu origem ao teto dos gastos, abordou a flexibilização desses gastos, assim como a PEC nº 109/2021, conhecida como PEC Emergencial.⁴

1. Analista de planejamento e orçamento do governo federal; mestre em direito e políticas públicas; e especialista em gestão pública.

2. Consultora de orçamento da Câmara dos Deputados; e doutoranda em ciência política no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UnB).

3. Recentemente, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 188 propôs a unificação dos pisos, permitindo a compensação das despesas entre as áreas da saúde e educação. Já o substitutivo do senador Márcio Bittar da PEC nº 186 propôs a revogação total da regra de aplicação mínima de recursos nessas áreas.

4. Sobre os prováveis impactos da PEC Emergencial, especialmente sobre a proposta de unificação dos pisos de saúde e educação, ver Vieira *et al.* (2020).

Neste capítulo, os autores buscam oferecer subsídios para o debate acerca da governança orçamentária nas áreas de saúde e educação. Conforme apontado por Ana Claudia Borges no primeiro capítulo desta obra, compreende-se a governança orçamentária como o conjunto de atores, regras formais e informais, bem como suas interpretações, que conformam o nosso sistema orçamentário. Tendo como base esse referencial, esta investigação estrutura-se a partir de três enfoques: o jurídico-normativo, referente às regras formais, o orçamentário-financeiro, referente à interpretação e aplicação dessas regras, e o de resultados, referente a possíveis impactos da governança orçamentária na alocação efetiva e eficiente dos recursos públicos.

Primeiro, ao descrever as regras vigentes, a preocupação está em identificar o grau de rigidez imposta aos gestores para o planejamento e gestão das despesas em saúde e educação, tanto na esfera federal como nas subnacionais, e as possíveis relações entre esse diagnóstico e a proposta de flexibilização ou revogação dos pisos constitucionais. Segundo, ao expor a evolução das despesas orçamentárias nessas áreas, busca-se demonstrar como essas regras foram interpretadas e refletiram no volume do financiamento dessas políticas públicas, qualificando a análise por meio da comparação com países selecionados. Na sequência, ao comparar os principais indicadores de saúde e de educação no país com os de países selecionados, a intenção é associar o debate acerca da governança orçamentária em saúde e educação com resultados percebidos no bem-estar da sociedade, objetivo último da gestão orçamentária e das políticas públicas.

Este estudo optou por estabelecer, quando possível, comparações com os países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), considerando o objetivo expresso do Brasil de integrar esse grupo, conforme pedido de acessão realizado em 2017 (OCDE, 2018, p. 4), e com países da América Latina e Caribe, por ser a região à qual pertence.

2 REGRAS SÃO MESMO RÍGIDAS E DIFICULTAM A GESTÃO?

2.1 A repartição de competências entre os entes da Federação

De acordo com o art. 22 da CF/1988, compete privativamente à União legislar sobre seguridade social (inciso XXIII) e diretrizes e bases da educação nacional (inciso XXIV), mas há competência concorrente com os estados e o Distrito Federal no que concerne legislar sobre educação e ensino (art. 24, inciso IX) e defesa da saúde (art. 24, inciso XII), sendo que a União deve se limitar a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º). Aos municípios, compete suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, inciso II).

Quanto à oferta de serviços, é competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios cuidar da saúde (art. 23, inciso II) e proporcionar meios de

acesso à educação (art. 23, inciso V). Os municípios devem manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (art. 30, inciso VI) e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, inciso VII). Nesse arranjo tripartite, é possível identificar os municípios como os principais responsáveis pela oferta das ações e serviços de menor complexidade, mas contando com um financiamento compartilhado com União e estados. Regras gerais sobre esse financiamento mínimo compartilhado estão definidas na própria CF/1988, conforme quadro 1. As subseções subsequentes analisam essas regras para as áreas da saúde e da educação.

QUADRO 1
Marco legal da aplicação mínima em saúde e educação

	Saúde		Educação	
	Aplicação mínima	Marco legal	Aplicação mínima	Marco legal
União	15% da Receita Corrente Líquida (RCL) ¹	CF/1988, art. 198, § 2º, inciso I	18% da arrecadação de impostos	CF/1988, art. 212, <i>caput</i>
Estados	12% da arrecadação de impostos	CF/1988, art. 198, §§ 2º e 3º e Lei Complementar nº 141, art. 6º	25% da arrecadação de impostos	CF/1988, art. 212, <i>caput</i>
Municípios	15% da arrecadação de impostos	CF/1988, art. 198, §§ 2º e 3º e Lei Complementar nº 141, art. 7º	25% da arrecadação de impostos	CF/1988, art. 212, <i>caput</i>

Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Enquanto durar o Regime Fiscal do Teto de Gastos, estabelecido pela EC nº 95/2016, a União aplica o valor correspondente a 15% da RCL apurada em 2017, corrigido anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

2.2 O campo da saúde

A seção da CF/1988 que trata da saúde possui 5 artigos e 33 dispositivos, sendo reservada a instrumentos infraconstitucionais e infralegais ampla margem para estabelecimento de regras acerca da organização das políticas públicas. O art. 196 estabelece que a saúde “é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (Brasil, 1988). Como expressamente declarado, não se trata de um compromisso a ser cumprido exclusivamente por serviços de saúde, já que abrange políticas sociais e econômicas sob responsabilidade de outros setores (Paulo, 2016, p. 987). Nesse sentido, o dispositivo constitucional é coerente com a definição de saúde existente na Constituição da Organização Mundial

da Saúde (OMS), como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade”.⁵

No que concerne às ações e serviços de saúde, o art. 197 estabelece que estes têm relevância pública e, portanto, são regulamentados, fiscalizados e controlados pelo poder público. O art. 198, por sua vez, institui que as ações e serviços públicos de saúde devem integrar uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único organizado segundo as seguintes diretrizes: i) descentralização, com direção única em cada esfera de governo; ii) atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e iii) participação da comunidade.

As regras para o financiamento estão estabelecidas no art. 198, § 2º, conforme apresentado no quadro 1. No caso da União, 15% da RCL de 2017, corrigidos a cada ano pela inflação, apurada pelo IPCA; e, para estados e municípios, um percentual da arrecadação dos impostos, regulamentado por uma lei complementar – tal montante foi fixado pela Lei Complementar nº 141/2012 em 12% para os estados e 15% para os municípios.

As bases de cálculo para os três entes são diferenciadas. Enquanto para a União os recursos estão, desde a EC nº 95/2016, congelados em termos reais, para os demais entes o gasto acompanha o crescimento da arrecadação, o que impacta o financiamento compartilhado instituído no Sistema Único de Saúde (SUS). Independentemente do teto de gastos, a redução da participação federal no financiamento do setor já era uma tendência, com os encargos se concentrando em estados e municípios (Piola *et al.*, 2013).

O art. 199 afirma que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada e destaca que o SUS pode contar com a participação de instituições privadas, preferencialmente filantrópicas e as sem fins lucrativos, mas a transferência de recursos públicos só é autorizada a instituições privadas sem fins lucrativos. Ainda, estabelece que empresas estrangeiras dependem de autorização legal para prestar assistência à saúde no Brasil e proíbe a comercialização de transplantes e de sangue.

O art. 200, último da seção saúde na CF/1988, trata das atribuições do SUS, tais como: i) o controle e a fiscalização de procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde; ii) a execução das ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; iii) a ordenação da formação de recursos humanos na área de saúde; iv) a participação na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; v) a participação no controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias

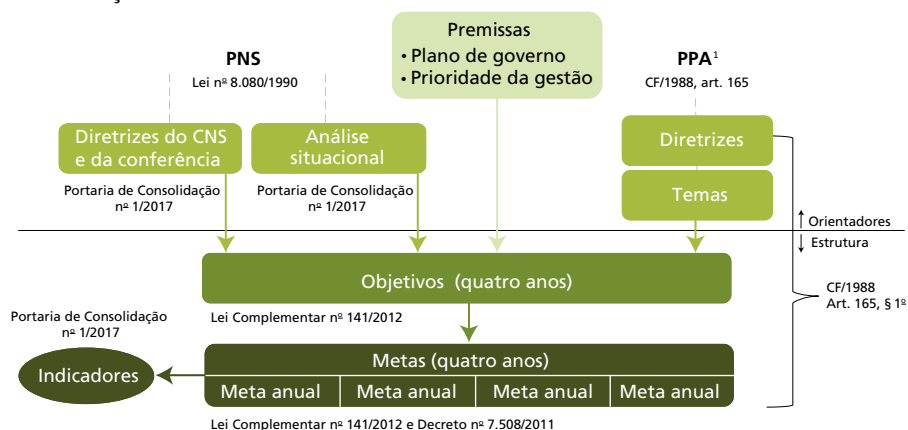
5. Conforme preâmbulo do Decreto nº 26.042, de 17 de dezembro de 1948, que promulga atos firmados em Nova Iorque a 22 de julho de 1946, por ocasião da Conferência Internacional da Saúde. A Constituição da OMS foi publicada no *Diário Oficial da União* conforme o original, no idioma francês: “La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d’atteindre”.

e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos; e vi) a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

O início dos anos 1990 marcou a aprovação de várias legislações regulamentando artigos da CF/1988 relacionados aos direitos sociais. A Lei nº 8.080/1990, conhecida como Lei Orgânica da Saúde (LOS), dispõe, em seu título II, sobre os objetivos do SUS, seus princípios e diretrizes, bem como sua organização, direção e gestão. No título III, são abordados os serviços privados de assistência à saúde; no IV trata-se da política de recursos humanos na área da saúde; e no V há a abordagem do financiamento.

A Lei nº 8.080/1990 também estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração, por todos os entes, do Plano de Saúde, que é um instrumento central de planejamento, monitoramento, avaliação e prestação de contas. O Plano Nacional de Saúde (PNS), construído de forma ascendente sob a coordenação do Ministério da Saúde, deve estar alinhado com o Plano Plurianual (PPA) e servir de base para a Programação Anual de Saúde (PAS). A figura 1 ilustra o processo de interligação entre o PNS e o PPA.

FIGURA 1
Relação entre PNS e PPA



Fonte: PNS 2020-2023.

Nota: ¹ O PPA também conta com a estrutura "programa".

Obs.: 1. O atributo temas do PPA não está previsto na CF/1988.

2. CNS – Conselho Nacional de Saúde.

A Lei nº 8.142/1990 dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. Foi essa lei que determinou a criação, em cada esfera de governo, dos Conselhos de Saúde e a realização, a cada quatro anos, das Conferências de Saúde.

Em 2012, foi aprovada, após nove anos de tramitação no Congresso Nacional, a Lei Complementar nº 141, que regulamentou o art. 198 da CF/1988, estabelecendo os valores mínimos a serem aplicados anualmente por estados, Distrito Federal e municípios em ações e serviços públicos de saúde. Também, dispôs sobre os critérios de rateio dos recursos e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo. Importante avanço foi a definição das despesas consideradas ações e serviços públicos de saúde para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, haja vista que muitos estados e municípios inflavam essas rubricas com despesas estranhas à área, cumprindo assim as aplicações mínimas de maneira fictícia (Servo *et al.*, 2011; Silva *et al.*, 2015).

Uma vez definidas as regras de rateio, a transferência dos recursos da União para estados e municípios e dos estados para municípios assume natureza obrigatória, devendo ser realizada de forma regular e automática, conforme estabelecido no art. 22 da Lei Complementar nº 141, previstas apenas as seguintes condições: instituição e funcionamento do Fundo de Saúde; instituição e funcionamento do Conselho de Saúde; e elaboração do Plano de Saúde (art. 22, parágrafo único).

As estratégias de financiamento, por sua vez, são estabelecidas por atos do Ministério da Saúde, revisados constantemente e definidos com ampla negociação em comissões intergestores bi e tripartite e fiscalização pelos conselhos de saúde, conforme as institucionalidades estabelecidas pela Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica do SUS).⁶ Segundo levantamento do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems), em 2017, havia 882 formas de alocação de recursos federais destinadas a estados e municípios; Mendes (2017), por seu turno, mapeou trezentas formas de repasse do Ministério da Saúde.

Em linhas gerais, o Ministério da Saúde formula a política e os demais entes aderem a esses desenhos nacionais e, em contrapartida, recebem recursos financeiros federais. Paiva, Gonzalez e Leandro (2017, p. 70) consideram que essa forma de repasse deu uma maior organicidade à política de saúde, pois

produziu incentivos para que os governos locais adotassem comportamentos esperados definidos pelo governo federal e pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), tais como o direcionamento de recursos descentralizados para políticas prioritárias, a garantia de um padrão nacional mínimo de política de saúde e a redução da desigualdade horizontal.

Em contrapartida, pesquisadores (Mendes, Carnut e Guerra, 2018; Pinto, 2018; Castro e Machado, 2010) apontam que a estratégia de financiamento baseada em portarias do Ministério da Saúde para a adoção de políticas específicas,

6. Uma abrangente revisão das estratégias de financiamento da atenção básica à saúde no SUS está em Amorim e Mendes (2020). Para uma visão sobre possíveis impactos da mudança na estratégia de financiamento da atenção primária, promovida em 2019, ver Massuda (2020).

definidas de forma centralizada, contraria a concepção municipalista do SUS e a diretriz de planejamento ascendente:

é importante superar um modelo de financiamento que induz prioridades definidas desde a União e que se assenta em normatizações nacionais e genéricas com insuficiente capacidade de adequação às necessidades, condições, especificidades e projetos locais dos municípios (Pinto, 2018, p. 50).

Diante dessas percepções antagônicas, importa destacar que a revisão das regras e estratégias de financiamento na área da saúde é algo previsível e planejado. A própria CF/1988 prevê que os percentuais a serem aplicados por estados e municípios, assim como as regras de rateio e fiscalização, definidas em lei complementar, devem ser revistos a cada cinco anos (art. 198, § 3º). Ainda, importantes alterações podem ser feitas, e são promovidas por medidas infralegais, como a recente reformulação dos blocos de financiamento, em 2017.⁷

2.3 O campo da educação

A seção da CF/1988 que trata da educação possui onze artigos e noventa dispositivos e, assim como na saúde, permite que instrumentos infraconstitucionais e infralegais estabeleçam as regras acerca da organização dessas políticas públicas.

O art. 205 diz que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988). No art. 206 estão estabelecidas suas diretrizes: i) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; ii) liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; iii) pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; iv) gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; v) valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso nas redes públicas exclusivamente por concurso público de provas e títulos; vi) gestão democrática do ensino público, na forma da lei; vii) garantia de padrão de qualidade; viii) piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal; e ix) garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

O art. 207 trata do ensino superior e prevê que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

No art. 208 é explicitado como o dever do Estado com a educação será efetivado, com destaque para a oferta da educação básica obrigatória e gratuita

7. Para saber mais, ver Mendes, Carnut e Guerra (2018).

dos 4 aos 17 anos de idade. O § 1º afirma que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e, dessa forma, permite que o Estado seja responsabilizado caso não o ofereça.

O art. 209 estabelece as condições nas quais o ensino é livre à iniciativa privada: cumprimento das normas gerais da educação nacional e autorização e avaliação de qualidade pelo poder público. O art. 210 trata dos conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

O art. 211 prevê que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; os estados, prioritariamente no ensino fundamental e médio; e a União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira.

O art. 212 é o que trata do financiamento. Na área da educação, os percentuais a serem aplicados por União, estados, Distrito Federal e municípios estão definidos na própria CF/1988: “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (Brasil, 1988).

Além dos percentuais por ente da Federação, a CF/1988 também estabelece uma subvinculação, referente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que deve ser instituído em cada um dos estados e no Distrito Federal. Há, inclusive, a previsão de parâmetros a serem observados para a distribuição dos recursos do Fundeb, e o seu descumprimento constitui crime de responsabilidade⁸ (art. 212-A, inciso IX).

O art. 213 prevê que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. O art. 214 trata do Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

8. Para saber mais, ver Castoni, Cardoso e Cerqueira (2021).

Em resumo, a CF/1988 propõe uma dinâmica federativa na educação orientada por três elementos: a descentralização com tendência municipalista; a União como produtora de normas e diretrizes nacionais e com importante função supletiva e redistributiva; e a proposição do regime de colaboração. Segundo Abrúcio (2005), no começo dos anos 1990 houve pouco avanço no processo de descentralização municipalista, na ampliação das matrículas estaduais, uma falta de instrumentos de coordenação e a persistência na desigualdade de oferta e de financiamento.

A partir da segunda metade dos anos 1990, há uma ampliação da coordenação federal por meio das transferências constitucionais e voluntárias e da proposição de diretrizes e leis norteadoras da ação governamental no campo da educação. Um marco nesse aspecto é a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) (Lei nº 9.394/1996). A LDB é a legislação que regulamenta o sistema educacional (público ou privado) do Brasil, da educação básica ao ensino superior.

Também fundamental foi a aprovação da EC nº 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), posteriormente regulamentado pela Lei nº 9.424/1996 e pelo Decreto nº 2.264/1997, implantado automaticamente em janeiro de 1998 em todo o país. O Fundef correspondia a um conjunto de fundos contábeis formado por recursos dos três níveis da administração pública do Brasil para promover o financiamento da educação básica pública. Em cada estado, os recursos do Fundef eram distribuídos entre o governo estadual e os governos municipais, de acordo com o número de alunos do ensino fundamental público atendidos em cada rede de ensino (estadual ou municipal), conforme os dados constantes do censo escolar do ano anterior. Em 2006, o Fundef foi substituído pelo Fundeb, sendo que a principal diferença é que o novo fundo passou a englobar desde creches, pré-escola, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio até a educação de jovens e adultos (EJA).

Em agosto de 2020, por meio da EC nº 108, o Fundeb se tornou um instrumento permanente de financiamento da educação pública e sua regulamentação se deu pela Lei nº 14.113/2020. Uma das principais alterações do novo Fundeb é que a contribuição do governo federal vai subir dos 10% atuais até 23% do valor total do fundo até 2026. Há ainda uma alteração na destinação dos recursos recebidos, pois, a partir de 2021, pelo menos 70% dos valores do Fundeb devem ser investidos no pagamento de profissionais da educação básica – atualmente o percentual mínimo é de 60% e abarca apenas os profissionais do magistério. Ampliam-se também os recursos para a educação infantil, pois do total de recursos da complementação do valor aluno/ano total (VAAT), 50% precisam ser investidos nessa etapa de ensino.

Desde o Fundef de 1996, há uma complementação da União, direcionada às regiões nas quais o investimento por aluno seja inferior ao valor mínimo fixado

para cada ano. Tal complementação, ao considerar o desenvolvimento social e econômico das regiões, tem por objetivo promover a redistribuição dos recursos e reduzir as iniquidades na oferta educacional. Atualmente, o Fundeb está regulamentado pelo Decreto nº 10.656/2021. O quadro 2 destaca os principais marcos normativos que organizam a governança orçamentária nas áreas da saúde e da educação, ordenadas de acordo com a hierarquia entre as normas.

QUADRO 2

Marco normativo da governança em saúde e educação

Marco normativo	Saúde	Educação
CF/1988	Arts. 196 a 200.	Arts. 205 a 214 (212-A, referente ao Fundeb, incluído pela EC nº 108/2020).
Leis complementares	Nº 141 – Regulamenta o § 3º do art. 198 da CF/1988 para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, estados, Distrito Federal e municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo; revoga dispositivos das leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.	-
Leis ordinárias	Nº 8.080/1990 – Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Nº 8.142/1990 – Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.	Nº 9.394/1996 – Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Nº 13.005/2014 – Aprova o PNE e dá outras providências. Nº 14.113/2020 – Regulamenta o Fundeb, de que trata o art. 212-A da CF/1988; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.
Medidas infralegais	Decreto nº 7.508/2011 – Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Portaria de Consolidação nº 1/2017 – Consolidação das normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do SUS.	Decreto nº 10.656/2021 – Regulamenta a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o Fundeb.

Elaboração dos autores.

Do exposto até aqui, é possível observar que são definidas estratégias substancialmente distintas na CF/1988 para estabelecer a obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos em saúde e educação. Enquanto na área da saúde há previsão da revisão dos percentuais de estados e municípios a cada cinco anos, por meio de lei complementar, em educação os percentuais de aplicação mínima para cada ente foram estabelecidos de forma mais rígida, inclusive com a definição de uma

subvinculação para a educação básica, com percentuais definidos para o pagamento de ativos e de despesas de capital.⁹

Na próxima seção, investiga-se como essas regras impactaram o financiamento da saúde e da educação no Brasil nos últimos anos,¹⁰ em especial quanto a eventual gasto excessivo direcionado a essas áreas em comparação aos demais países da América Latina e Caribe e à média dos países-membros da OCDE.

3 HÁ GASTO PÚBLICO EXCESSIVO NESSAS ÁREAS?

A ideia de emendar a CF/1988 para desvincular as despesas mínimas em saúde e educação assume, necessariamente, uma das seguintes premissas (ou as duas conjuntamente): i) o volume de despesas nessas áreas está acima do desejável; e ii) outras áreas deveriam ter prioridade na disputa dos recursos orçamentários, sempre escassos em relação à demanda.

Quanto à prioridade das áreas de saúde e educação, trata-se de construção histórica de valorização e proteção de direitos fundamentais, sedimentada nos dispositivos constitucionais explorados na seção anterior.¹¹ A revisão de tal priorização é assunto que ultrapassa o objetivo deste estudo.¹² No que concerne à avaliação quanto à suficiência do volume de despesas atualmente direcionado a essas áreas, interessa observar como se dá a participação dessas despesas sobre o total das despesas governamentais e a sua representatividade sobre o produto interno bruto (PIB), métricas possíveis de comparação entre países.

A tabela 1 aponta a participação das funções saúde e educação sobre o total dos orçamentos fiscal e da seguridade social e sobre cada um separadamente, considerando apenas o orçamento da União.

TABELA 1
Participação de saúde e educação sobre os orçamentos da União (2010-2019)
(Em %)

Exercício	Fiscal educação	Seguridade educação	Total educação	Seguridade saúde	Total saúde
2010	3,69	2,79	3,40	13,09	4,27
2011	3,75	2,80	3,44	13,45	4,42
2012	4,09	2,74	3,63	13,37	4,53

(Continua)

9. EC nº 108, de 26 de agosto de 2020, que dispõe, entre outras coisas, sobre o Fundeb.

10. Quando disponível, foi selecionado o exercício de 2019 como termo final da série histórica para evitar análises distorcidas em razão da ocorrência do estado de calamidade pública relacionado à pandemia do coronavírus (covid-19), reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020.

11. Sobre o dever estatal de progressividade e vedação de retrocesso para os direitos à saúde e à educação, ver Pinto (2017).

12. Uma abordagem interessante sob essa perspectiva está em Peres e Santos (2020).

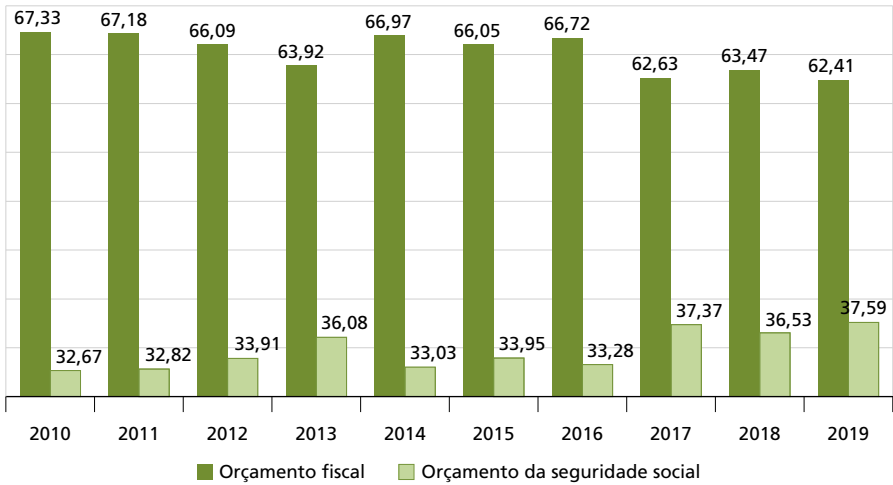
(Continuação)

Exercício	Fiscal educação	Seguridade educação	Total educação	Seguridade saúde	Total saúde
2013	4,63	2,78	3,97	12,97	4,68
2014	4,09	2,77	3,65	13,01	4,30
2015	4,23	2,95	3,80	13,13	4,46
2016	3,82	2,90	3,51	12,64	4,21
2017	4,37	3,04	3,87	12,02	4,49
2018	4,28	3,11	3,85	12,19	4,45
2019	4,30	3,07	3,84	12,12	4,56

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) Gerencial.

É possível notar o avanço da participação da função educação sobre os orçamentos fiscal e da seguridade social, enquanto a participação da função saúde no orçamento da seguridade social caiu, embora a participação sobre o total também tenha crescido. Isso porque a participação do orçamento da seguridade social sobre o total cresceu no período analisado, conforme exposto no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Orçamento da União: participação por esfera (2010-2019)
(Em %)



Fonte: Siop Gerencial.

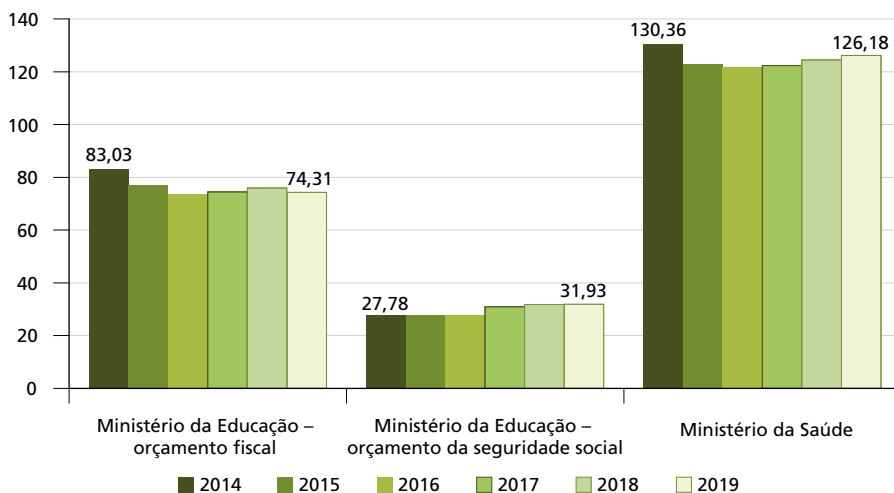
Apesar de a participação das funções saúde e educação ter crescido no período analisado, os valores liquidados, em termos reais, caíram. As despesas com saúde passaram de R\$ 130,4 bilhões, em 2014, para R\$ 126,2 bilhões, em 2019. Em educação, o gasto passou de R\$ 110,8 bilhões, em 2014, para R\$ 106,2 bilhões,

em 2019. Houve um decréscimo de cerca de R\$ 8,8 bilhões, em valores reais, nos valores gastos em saúde e educação no período analisado.

GRÁFICO 2

Evolução dos valores reais liquidados em saúde e educação (2014-2019)

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Siop Gerencial.

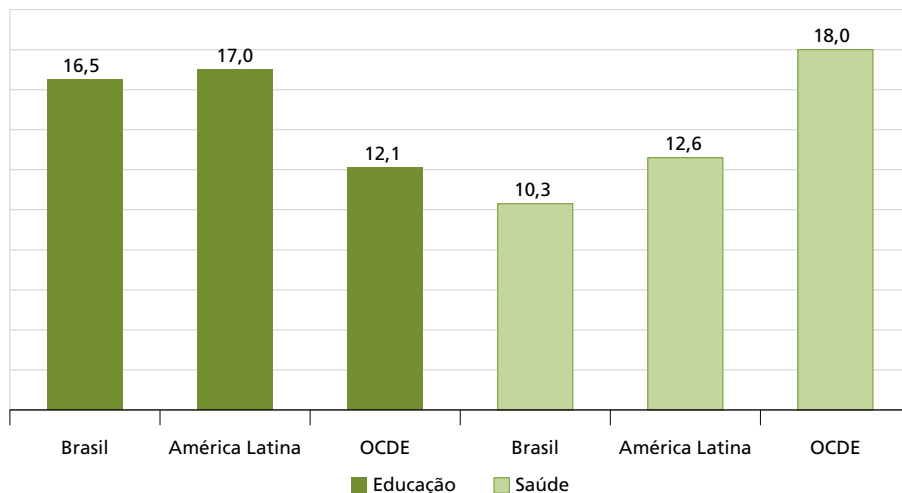
Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2019 pelo IPCA.

A queda nos valores totais gastos em educação deve-se exclusivamente ao comportamento identificado no orçamento fiscal. Já no orçamento da seguridade social, os gastos passaram de R\$ 27,8 bilhões, em 2014, para R\$ 31,9 bilhões, em 2019. Assim, é possível afirmar que, apesar de as regras atuais favorecerem a proteção das despesas com saúde e educação, o que se verifica pela ampliação da participação dessas áreas sobre o total dos orçamentos fiscal e da seguridade e pela proteção frente ao avanço dos gastos tributários, como demonstrado no capítulo 14, escrito por Lucas Rech, essa proteção não foi suficiente para a manutenção dos valores reais aplicados pela União no período.

A forma de implementação dessas políticas ajuda a explicar tais números: na educação, há uma forte participação da União na provisão do ensino superior e, durante a primeira década dos anos 2000, houve uma significativa expansão dessa rede de instituições; na saúde, por sua vez, a União não provém diretamente a maioria dos serviços, estes são ofertados por estados, Distrito Federal e municípios, dessa forma, não há uma pressão imediata sobre seus desembolsos. O gráfico 3 apresenta uma comparação do Brasil com os países da América Latina e Caribe e os membros da OCDE com relação à participação dos gastos governamentais em saúde e educação no total dos gastos governamentais, referente a 2017.

GRÁFICO 3

Participação de saúde e educação no total dos gastos governamentais (2017)
(Em %)



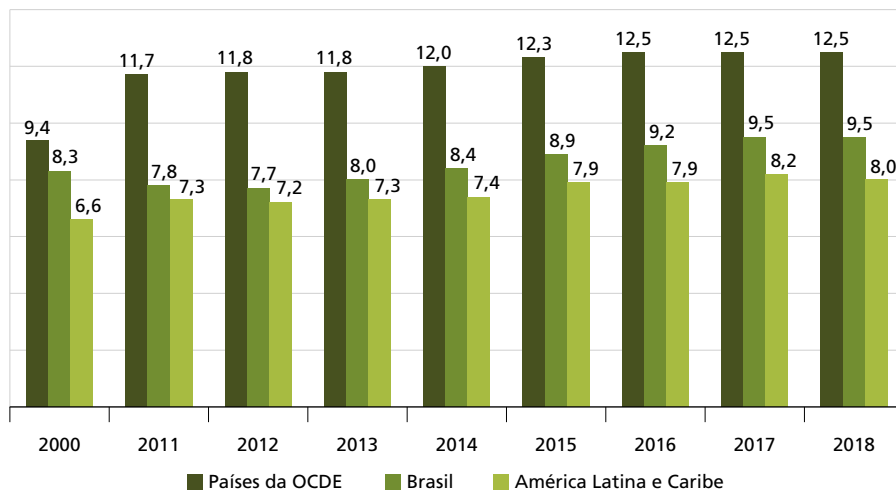
Fonte: World Development Indicators. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org>>.

Enquanto a participação dos gastos em educação no Brasil está em patamar substancialmente superior ao observado na média dos países-membros da OCDE e próximo ao observado em países da América Latina e Caribe, no caso da saúde, a participação observada no Brasil está em patamar consideravelmente inferior não só em comparação aos países-membros da OCDE mas também em relação aos países da sua própria região.

3.1 Saúde

Ao analisar o gasto nacional (União, estados e municípios), verifica-se que as despesas totais com saúde cresceram em relação ao PIB nos últimos anos, representando 9,5% do PIB em 2017 e 2018. É um volume inferior à média dos países da OCDE, que esteve em 12,5% do PIB de 2016 a 2018.

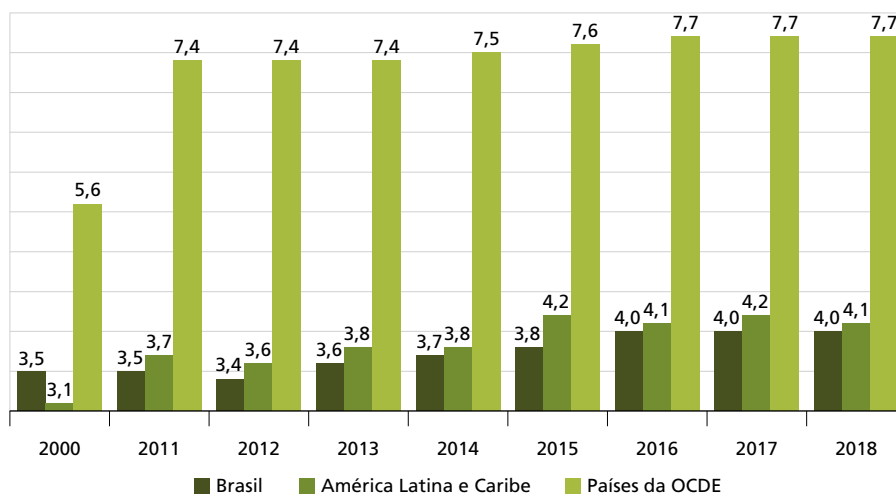
GRÁFICO 4
Gastos em saúde
(Em % do PIB)



Fonte: World Development Indicators. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/>>.

Considerando apenas os gastos públicos como proporção do PIB, os valores no Brasil também são sensivelmente menores à média dos países da OCDE e estão abaixo inclusive da média de gastos na região da América Latina e Caribe, conforme gráfico 5.

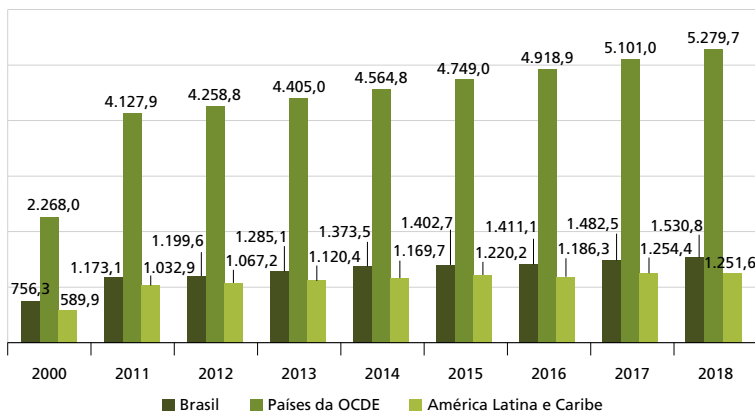
GRÁFICO 5
Gastos governamentais em saúde
(Em % do PIB)



Fonte: World Development Indicators. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/>>.

Na análise dos gastos em saúde *per capita* pela paridade do poder de compra (PPC), o valor no Brasil representa apenas cerca de 29% do valor gasto em média nos países da OCDE, mas está ligeiramente acima da média dos países da América Latina e Caribe.

GRÁFICO 6

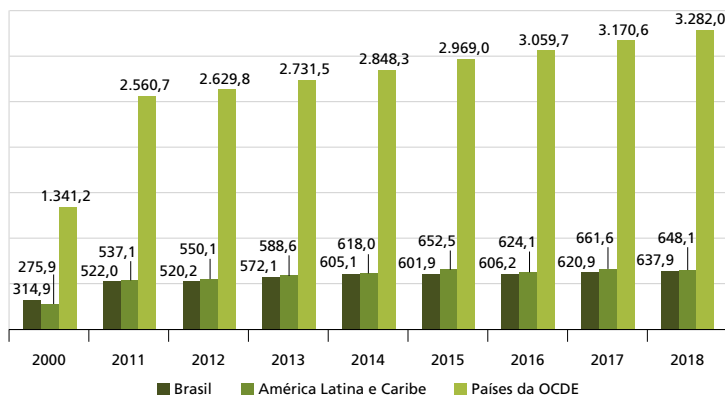
Gastos em saúde *per capita*(Em US\$ correntes)¹

Fonte: World Development Indicators. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/>>.

Nota: ¹ Valores equivalentes à PPC.

Considerando apenas o gasto governamental *per capita*, o valor no Brasil representa 19,4% do valor médio verificado em países da OCDE e também é inferior à média dos países da América Latina e Caribe.

GRÁFICO 7

Gasto governamental em saúde *per capita*(Em US\$ correntes)¹

Fonte: World Development Indicators. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/>>.

Nota: ¹ Valores equivalentes à PPC.

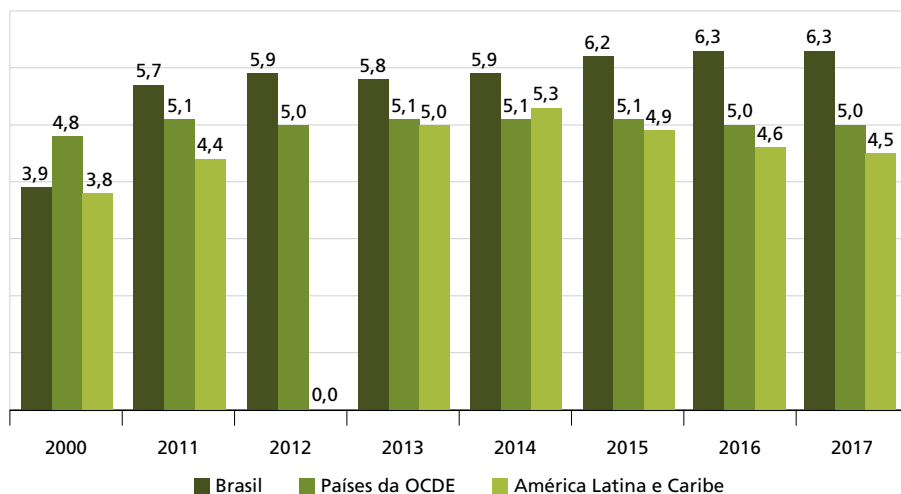
Conforme demonstrado pelos gráficos anteriores e amplamente reconhecido pela literatura (Vieira, 2020; Vieira *et al.*, 2020; Romão, 2019; Briones e Sousa, 2020), quando se compara o gasto público brasileiro *per capita* com aqueles realizados por países que se dispuseram a implementar sistemas universais, verifica-se que os dispêndios brasileiros estão abaixo da média internacional.

De fato, conforme apontam Rocha, Furtado e Spínola (2019, p. 10), enquanto em países que adotam variações de sistemas universais e gratuitos o gasto público representa não menos que 70% do total do gasto em saúde, no Brasil a proporção do gasto público está pouco acima de 40%.

3.2 Educação

Já na área da educação, os gastos públicos como proporção do PIB no Brasil estão em patamar superior à média observada em países da OCDE em cerca de 26% e acima da média dos países da América Latina e Caribe, em cerca de 40%.

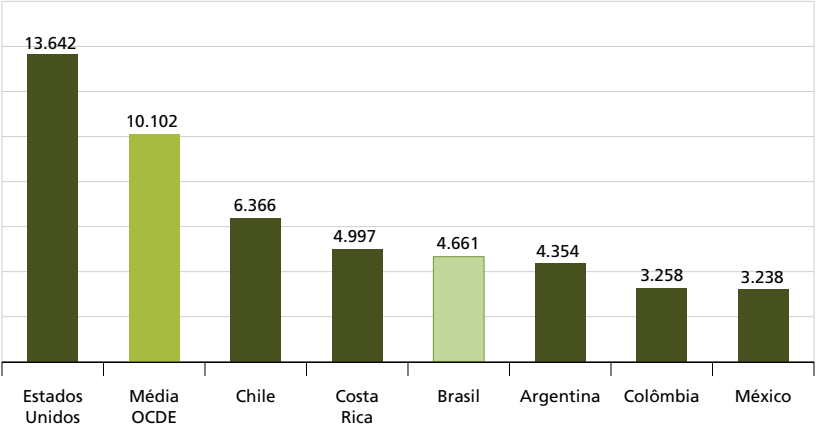
GRÁFICO 8
Gastos governamentais em educação
(Em % do PIB)



Fonte: World Development Indicators. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/>>.

Contudo, o gasto público por estudante no Brasil é menos da metade do verificado em países da OCDE, quando medido em PPC, mas acima de países vizinhos, como Argentina e Colômbia.

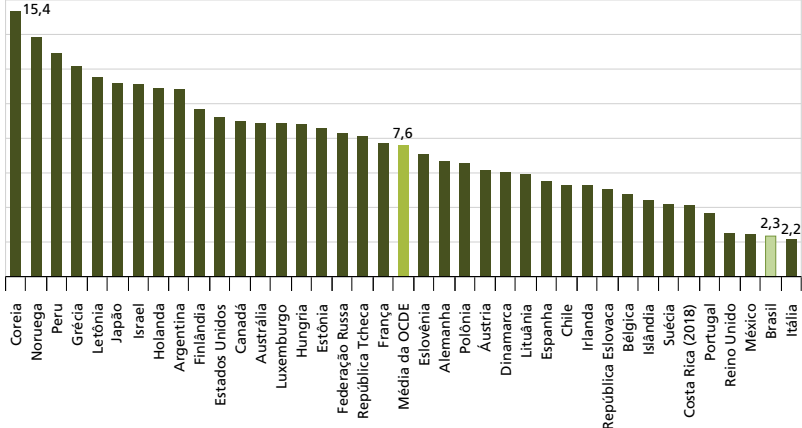
GRÁFICO 9
Gasto por estudante em instituições públicas
(Em US\$ correntes)¹



Fonte: OECD (2020).
Nota: ¹ Valores equivalentes à PPC.

Segundo OECD (2020), entre 2012 e 2017, o Brasil ampliou em mais de 40% os gastos em ensino superior (como proporção do PIB), enquanto, no mesmo período, houve uma pequena queda nas despesas com o ensino básico. O mesmo estudo aponta que a participação dos investimentos nas despesas em educação no Brasil, em 2017, foi a segunda menor entre os países analisados, à frente apenas da Itália.

GRÁFICO 10
Taxa de investimento em instituições públicas (2017)
(Em %)



Fonte: OECD (2020).

Se há controvérsia quanto à suficiência dos gastos em educação, é possível afirmar que a aplicação desses recursos não está submetida a regras rígidas, havendo considerável margem de decisão entre os entes e mesmo entre unidades escolares (Gracindo e Monlevade, 2013, p. 61). Em estudo realizado em 2018, o Conselho Nacional de Secretários de Educação demonstrou que há margem de gerenciamento, inclusive em relação à folha de pagamentos dos servidores ativos, e que variáveis como estrutura de carreira, crescimento vegetativo, absenteísmo e número de professores temporários, por exemplo, demonstraram pouco impacto no crescimento da folha de pagamento (Franzese *et al.*, 2018, p. 44).

Nessa linha de argumentação, estudo da Secretaria do Tesouro Nacional realizado em 2018 aponta evidências de que não haveria correlação necessária entre a ampliação das despesas e a melhor qualidade da educação, destacando o exemplo da cidade de Sobral, no estado do Ceará, que apesar de aplicar valor menor do que a média no seu próprio estado, apresenta os melhores índices de desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb),¹³ aspecto também destacado por Castoni, Cardoso e Cerqueira (2021).

No entanto, os mesmos autores apontam preocupação quanto à ponderação da distribuição de recursos pelo bom desempenho, devido ao risco de ampliação das desigualdades. Dada a extensão do país e as disparidades mesmo entre municípios pertencentes à mesma Unidade Federativa, parece necessária a constante revisão dos parâmetros de distribuição dos recursos, inclusive por meio do Fundeb, considerando o desafio de que todos os municípios atinjam índices mínimos de qualidade na educação (Alves, Silveira e Schneider, 2019; Politi, 2019).

Diante dos dados levantados, não é possível afirmar que a flexibilização ou revogação dos pisos constitucionais seja justificada em razão de gastos excessivos nas áreas da saúde e educação. Pelo contrário, especialmente em saúde, o subfinanciamento público é verificado sob qualquer parâmetro de análise, seja em proporção do PIB, em gasto *per capita*, em participação nas despesas governamentais ou em preservação dos valores reais.

Já em educação, embora as despesas públicas em proporção do PIB sejam superiores à média dos países da OCDE, os gastos por aluno são substancialmente inferiores, bem como a participação dos investimentos nestes gastos. Ademais, apesar do crescimento da participação das despesas com educação sobre as despesas governamentais, a proporção no Brasil ainda é inferior à verificada nos países da América Latina e Caribe, embora superior à média dos países da OCDE.

Na seção seguinte, o objetivo é identificar possíveis relações entre a governança orçamentária estabelecida para saúde e educação e os resultados dessas

13. Ver Brasil (2018) para mais informações.

políticas públicas que poderiam justificar a revisão da garantia constitucional de aplicação mínima de recursos. Em suma, verificar se o bem-estar social atingido justificaria alterar a governança orçamentária vigente, para dar menor proteção ao financiamento dessas áreas.

4 OS INDICADORES DE RESULTADO JÁ ATINGIRAM NÍVEIS SATISFATÓRIOS?

Os aspectos analisados nas seções anteriores, marco normativo e financiamento das políticas de saúde e educação, devem compor uma estratégia voltada a garantir a proteção a esses direitos sociais. Nesta seção, portanto, serão examinados indicadores de resultado dessas políticas reconhecidos internacionalmente, a fim de identificar possível relação com as regras adotadas a partir da CF/1988.¹⁴

Alguns esclarecimentos se fazem necessários sobre o conceito de resultado e a escolha dos indicadores. Neste trabalho, conforme conceito utilizado pela Organização das Nações Unidas (UNDG, 2011, p. 7), resultado é tido como uma alteração de um estado de coisas a partir de uma relação de causa e efeito, que pode ser intencional ou não, positiva ou negativa. Podem ser de três tipos: *outputs* (produtos, bens e/ou serviços), *outcomes* (efeito direto provocado pelos *outputs*) e *impacts* (impactos ou efeitos de longo prazo).

Admitido esse referencial, foram selecionados indicadores aptos a demonstrar, inclusive em comparação a países selecionados, o bem-estar social relacionado às áreas de saúde e educação, ou o estágio de desenvolvimento das políticas públicas associadas. É preciso reconhecer, contudo, que alguns indicadores, especialmente os de impacto, são resultantes de diversos fatores econômicos e sociais, sendo que as despesas públicas em políticas específicas não encerram, em absoluto, a identificação de causas e explicações determinantes.

No entanto, parece razoável admitir que a governança orçamentária caracterizada nas seções anteriores (bem como a eventual revogação ou flexibilização da aplicação mínima de recursos) exerça influência relevante nos resultados aqui selecionados.

4.1 Saúde

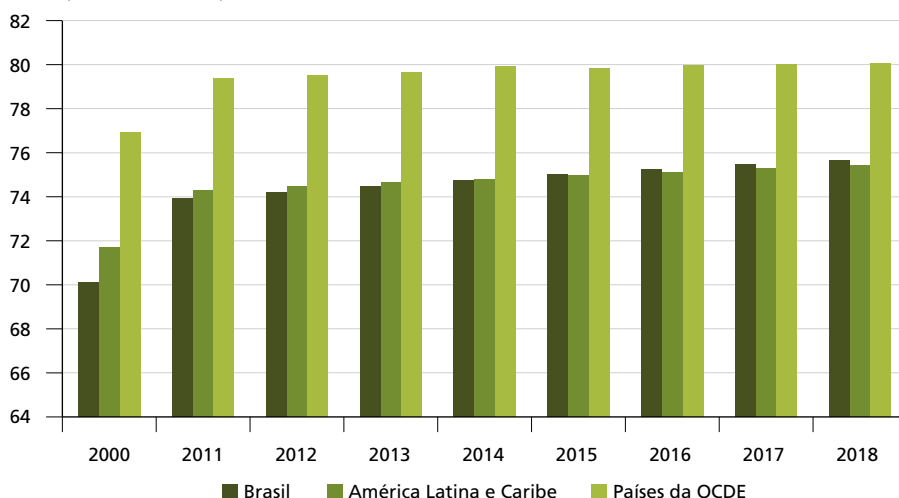
Ao analisar indicadores da área da saúde, em comparação a países selecionados, tem-se que o Brasil conseguiu, nos últimos vinte anos, ampliar sua expectativa de vida ao nascer,¹⁵ saindo de 70 anos em 2000 para 75 anos em 2018, equiparando-se

14. Há que se reconhecer que avaliar resultados e impactos em políticas públicas não é uma tarefa trivial. Nesse sentido, foram buscados indicadores consagrados em seus respectivos campos, que, a partir das mensurações realizadas, pudessem apontar a eficácia e efetividade da política, programa ou projeto.

15. De acordo com a Rede Interagencial de Informações para a Saúde (Ripsa), a expectativa de vida ao nascer expressa o número médio de anos que se esperaria que um recém-nascido vivesse. Ou seja, representa uma medida sintética da mortalidade, não estando afetada pelos efeitos da estrutura etária da população, como acontece com a taxa bruta de mortalidade. Sendo que o aumento da esperança de vida ao nascer sugere melhoria das condições de vida e de saúde da população.

à média dos países da América Latina e Caribe. Todavia, ainda continuamos vivendo, em média, cinco anos menos que os residentes em países da OCDE – em 2000, essa diferença era de sete anos.

GRÁFICO 11
Expectativa de vida ao nascer
(Em anos de vida)



Fonte: World Development Indicators. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/>>.
Elaboração dos autores.

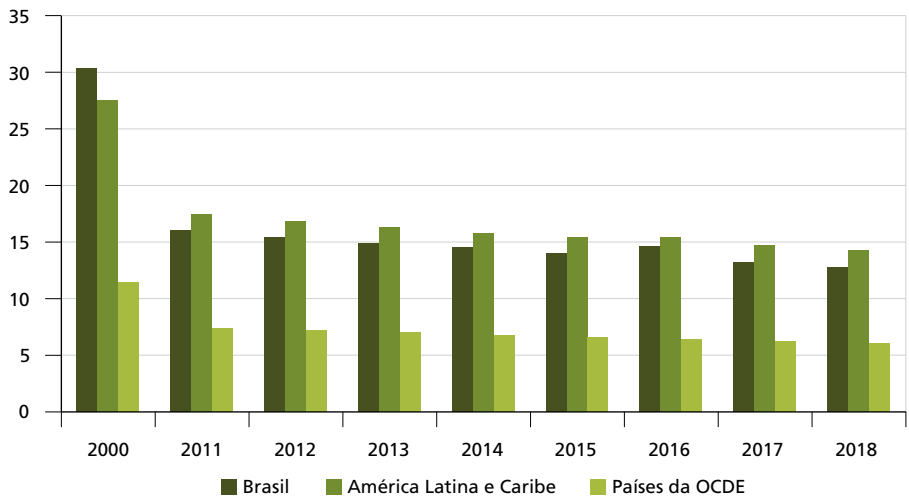
De acordo com Corrêa e Miranda-Ribeiro (2017), a ampliação da expectativa de vida no Brasil ocorreu por conta da queda da mortalidade por todas as causas consideradas, em praticamente todos os grupos etários. No entanto, as autoras ponderam que essa redução não se deu de maneira uniforme entre os grupos populacionais analisados a partir de recortes de gênero e idade e chamam atenção para a necessidade de políticas específicas que lidem com as especificidades de cada grupo.

Outro indicador importante para avaliar a qualidade das políticas públicas de saúde de um país é a taxa de mortalidade infantil.¹⁶ Conforme demonstrado no gráfico 12, o Brasil saiu de uma taxa de 30% em 2000 para 12,80% em 2018, uma redução de mais de 55%, tendo inclusive, atualmente, uma taxa inferior à dos países da América Latina e Caribe. No entanto, quando se compara com os países da OCDE, verifica-se que o número brasileiro ainda é muito alto – o dobro do observado nesses países. As desigualdades socioeconômicas, associadas à alta

16. De acordo com a Ripsa, a taxa de mortalidade infantil estima o risco de morte dos nascidos vivos durante o seu primeiro ano de vida. Reflete, de maneira geral, as condições de desenvolvimento socioeconômico e infraestrutura ambiental, bem como o acesso e a qualidade dos recursos disponíveis para atenção à saúde materna e da população infantil.

proporção de evitabilidade, ainda geram elevados riscos em grupos populacionais específicos, o que ajuda a explicar a persistência de números tão altos, como aponta Ramalho (2014).

GRÁFICO 12
Taxa de mortalidade infantil
(Em 1 mil nascidos vivos)



Fonte: World Development Indicators. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/>>.
Elaboração dos autores.

Estudo recente (OECD, 2019) disponibiliza uma série de informações sobre estrutura e serviços de saúde, evidenciando a defasagem do Brasil em relação à média dos países da OCDE em todos os indicadores considerados, conforme tabela 2.

TABELA 2
Comparação Brasil e OCDE: indicadores selecionados de oferta de serviços de saúde

Indicador	Brasil	OCDE
Médicos na ativa (por 1 mil habitantes)	1,8	3,5
Profissionais de enfermagem na ativa (por 1 mil habitantes)	1,5	8,8
Profissionais de enfermagem/médicos	0,8	2,7
Consultas médicas anuais (por habitantes)	2,8	6,8
Equipamentos de tomografia (por milhões de habitantes)	15,0	27,0
Equipamentos de ressonância magnética (por milhões de habitantes)	7,0	17,0
Leitos hospitalares (por 1 mil habitantes)	2,3	4,7

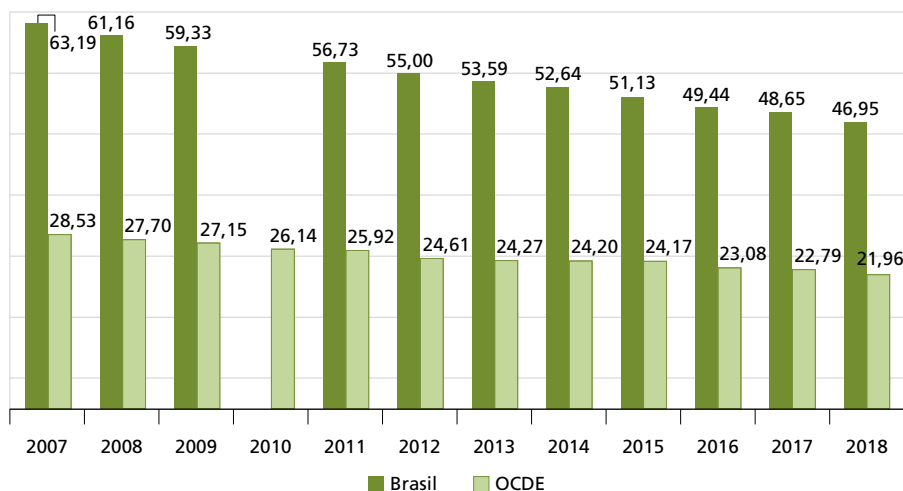
Fonte: OECD (2019).
Elaboração dos autores.

O panorama dos indicadores, não obstante o progressivo e constante aprimoramento dos resultados, demonstra que a oferta de bens e serviços no país e as condições de saúde da população brasileira ainda estão em patamar significativamente inferior à média dos países da OCDE, não podendo justificar propostas de flexibilização ou extinção das garantias de financiamento.

4.2 Educação

Ao analisar a série histórica recente da proporção da população adulta que não completa a educação básica, nota-se uma importante evolução positiva no Brasil, com queda acentuada, de cerca de 25%, entre 2007 e 2018, mas ainda distante da proporção observada nos países da OCDE, conforme gráfico 13.

GRÁFICO 13
População adulta que não completou o ensino médio (2007-2018)
(Em %)



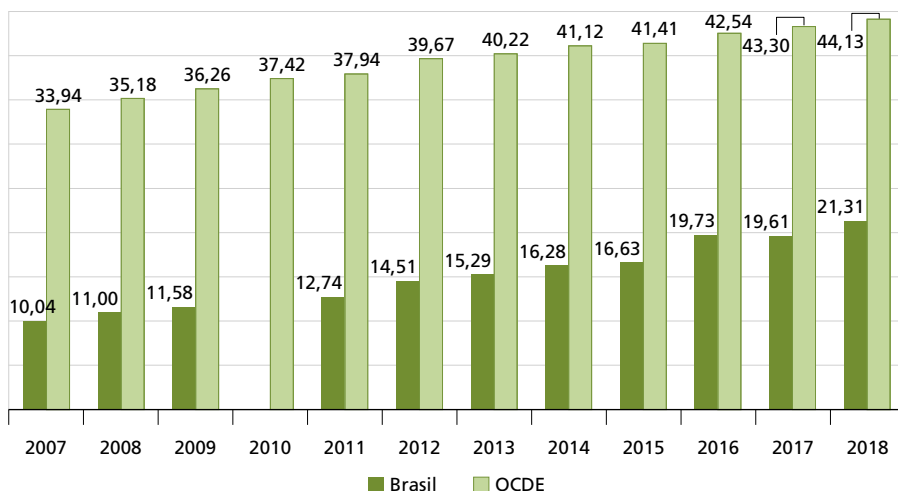
Fonte: OCDE. Disponível em: <<https://data.oecd.org/eduatt/adult-education-level.htm>>. Elaboração dos autores.

Evolução ainda mais significativa ocorreu na proporção de adultos entre 25 e 34 anos com ensino superior, que passou de 10,04% em 2007 para 21,31% em 2018, um salto de 112%. Ainda assim, o índice brasileiro é menos da metade do observado nos países da OCDE, conforme gráfico 14.

GRÁFICO 14

População entre 25 e 34 anos com ensino superior (2007-2018)

(Em %)



Fonte: OCDE. Disponível em: <<https://data.oecd.org/eduatt/population-with-tertiary-education.htm#indicator-chart>>.
Elaboração dos autores.

Um dos principais indicadores de resultado disponíveis no Brasil é o Ideb, que foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) com o objetivo de medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. Segundo Alves e Soares (2013), desde 1990 o Brasil já promovia avaliações educacionais externas em larga escala e cita como exemplo a implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) também pelo Inep.

A tabela 3 apresenta a evolução do Ideb para os anos iniciais do ensino fundamental e verifica-se, de maneira geral, o cumprimento das metas estabelecidas no PNE. A exceção fica por conta da rede de ensino privada, que desde 2011 não tem alcançado o parâmetro estabelecido. Há que se destacar, contudo, que as metas dessa rede são superiores às das demais, o que poderia explicar parte da dificuldade em alcançá-las.

TABELA 3

Ideb observado e metas previstas no PNE para os anos iniciais do ensino fundamental, por dependência administrativa

	Ideb observado							Metas do PNE						
	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Total	4,2	4,6	5,0	5,2	5,5	5,8	5,9	3,9	4,2	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7
Dependência administrativa														
Estadual	4,3	4,9	5,1	5,4	5,8	6,0	6,1	4,0	4,3	4,7	5,0	5,3	5,6	5,9
Municipal	4,0	4,4	4,7	4,9	5,3	5,6	5,7	3,5	3,8	4,2	4,5	4,8	5,1	5,4
Privada	6,0	6,4	6,5	6,7	6,8	7,1	7,1	6,0	6,3	6,6	6,8	7,0	7,2	7,4
Pública	4,0	4,4	4,7	4,9	5,3	5,5	5,7	3,6	4,0	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5

Fonte: Saeb e Censo Escolar.
Elaboração: Inep.

Para os anos finais do ensino fundamental, os resultados obtidos não têm sido tão bons: a rede privada não alcança a meta desde 2009 e as demais redes, desde 2013. Todavia, ainda se observa uma lenta melhora no indicador, como pode ser visto na tabela 4.

TABELA 4

Ideb observado e metas previstas no PNE para os anos finais do ensino fundamental, por dependência administrativa

	Ideb observado							Metas do PNE						
	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Total	3,8	4,0	4,1	4,2	4,5	4,7	4,9	3,5	3,7	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2
Dependência administrativa														
Estadual	3,6	3,8	3,9	4,0	4,2	4,5	4,7	3,3	3,5	3,8	4,2	4,5	4,8	5,1
Municipal	3,4	3,6	3,8	3,8	4,1	4,3	4,5	3,1	3,3	3,5	3,9	4,3	4,6	4,9
Privada	5,8	5,9	6,0	5,9	6,1	6,4	6,4	5,8	6,0	6,2	6,5	6,8	7,0	7,1
Pública	3,5	3,7	3,9	4,0	4,2	4,4	4,6	3,3	3,4	3,7	4,1	4,5	4,7	5,0

Fonte: Saeb e Censo Escolar.
Elaboração: Inep.

Para o ensino médio, os índices são ainda piores. Novamente, a rede privada não alcança a meta desde 2009 e as demais, desde 2013, sendo que até 2019 os desempenhos ficam próximos a uma estagnação. A partir de 2019, retoma-se o crescimento, mas ainda muito distante da meta prevista, conforme demonstra a tabela 5.

TABELA 5

Ideb observado e metas previstas no PNE para o ensino médio, por dependência administrativa

	Ideb observado							Metas do PNE						
	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Total	3,5	3,6	3,7	3,7	3,7	3,8	4,2	3,4	3,5	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0
Dependência administrativa														
Estadual	3,2	3,4	3,4	3,4	3,5	3,5	3,9	3,1	3,2	3,3	3,6	3,9	4,4	4,6
Privada	5,6	5,6	5,7	5,4	5,3	5,8	6,0	5,6	5,7	5,8	6,0	6,3	6,7	6,8
Pública	3,2	3,4	3,4	3,4	3,5	3,5	3,9	3,1	3,2	3,4	3,6	4,0	4,4	4,7

Fonte: Saeb e Censo Escolar.

Elaboração: Inep.

Em análise desses indicadores, Araújo, Codes e Uderman (2019) verificaram que as desigualdades regionais e locais ainda estão muito presentes na educação brasileira e defenderam um maior protagonismo da União na coordenação desses esforços. Para os autores

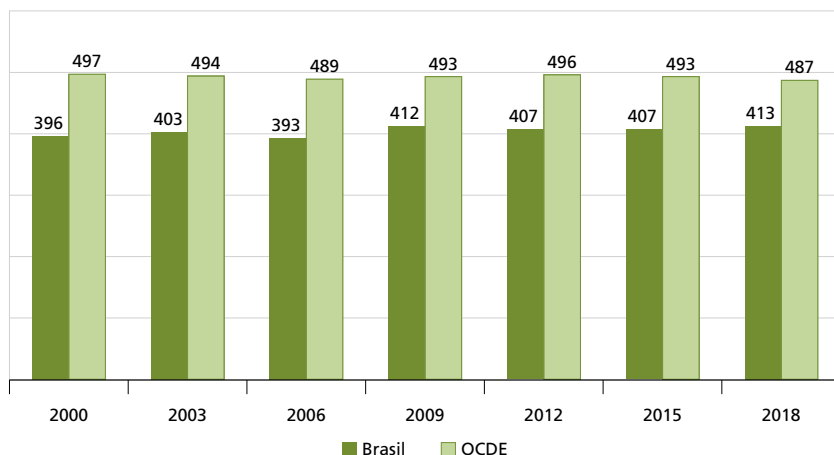
é necessária a criação de uma instância de gestão estratégica do plano, capaz de articular os entes federados, responsáveis pela implementação da educação em seus territórios. Esta articulação deve ter como foco principal o aprendizado dos estudantes, mediante trocas de experiências entre redes com diferentes desempenhos no Ideb (Araújo, Codes e Uderman, 2019, p. 26).

Para a comparação internacional, optou-se por utilizar os dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), que é um estudo comparativo realizado a cada três anos pela OCDE. O Pisa avalia o desempenho dos alunos em três áreas: leitura, matemática e ciências. A última edição foi em 2018, tendo sido aplicada em 79 países. No Brasil, cerca de 10,7 mil estudantes de 638 escolas fizeram as provas. Os resultados dessa avaliação apontam que o Brasil tem baixa proficiência em leitura, matemática e ciências, quando comparado com os países que fazem parte da OCDE.

Em leitura, a média brasileira alcançou 413 em 2018, contra 487 dos países da OCDE, sendo que desde 2009 já se encontrava nesse patamar. Esses dados indicam que os estudantes brasileiros estão dois anos e meio abaixo dos países da OCDE em relação ao nível de escolarização de proficiência em leitura. Em comparação com os países sul-americanos, ocupa a segunda pior faixa do *ranking*, ao lado da Colômbia (412), e na última faixa estão Argentina (402) e Peru (401) (Inep, 2019).

GRÁFICO 15

Brasil e OCDE: evolução da *performance* no Pisa – leitura

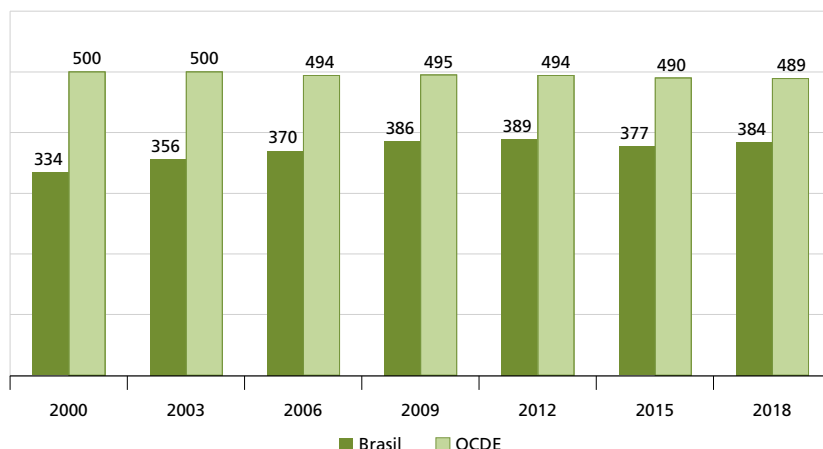


Fonte: Pisa 2018 e OCDE.
Elaboração dos autores.

Em matemática, o Brasil atingiu em 2018 a nota de 384, enquanto os países da OCDE alcançaram 489. Isso significa que os estudantes brasileiros estão três anos e meio atrás desses países, quando o assunto é proficiência em matemática. Novamente, desde 2009 os resultados brasileiros não melhoram. Na América do Sul, o Brasil é o pior país em matemática, empatado estatisticamente com a Argentina (379). Uruguai (418), Chile (417), Peru (400) e Colômbia (391) estão à frente (Inep, 2019).

GRÁFICO 16

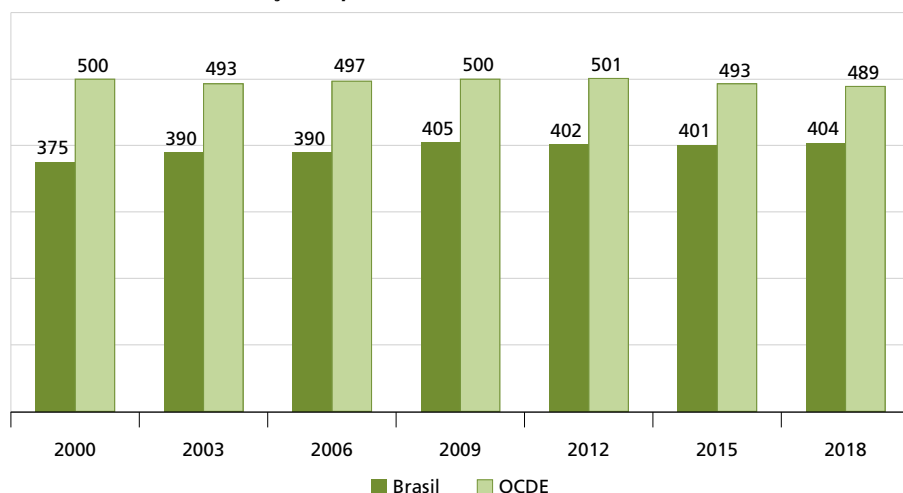
Brasil e OCDE: evolução da *performance* no Pisa – matemática



Fonte: Pisa 2018 e OCDE.
Elaboração dos autores.

Em ciências, o Brasil também não vai bem: sua nota, em 2018, foi de 404, enquanto os países da OCDE alcançaram 489. Esses dados indicam que o país está três anos atrás da OCDE em termos de escolarização. Esses resultados (ruins) se mantêm estáveis desde 2009. Em comparação com os países da região, as médias brasileiras ficam em último lugar, junto com os vizinhos Argentina e Peru, com empate de 404 pontos. Estão melhor classificados Chile (444), Uruguai (426) e Colômbia (413) (Inep, 2019).

GRÁFICO 17

Brasil e OCDE: evolução da performance no Pisa – ciências

Fonte: Pisa 2018 e OCDE.
Elaboração dos autores.

Ao analisar os dados do Pisa 2015, Pietra *et al.* (2020) destacaram que as provas são realizadas por computador e os alunos são obrigados a responder às perguntas em sequência, ou seja, sem possibilidade de revisão do que foi respondido. O estudo concluiu que a péssima posição relativa do Brasil pode estar associada ao fato de que os estudantes brasileiros perdem muito tempo nas primeiras questões e, com isso, não conseguem chegar nas últimas, além das reconhecidas deficiências na formação em conhecimentos e habilidades.

Em relação ao ensino superior, no Brasil, apenas 21% da população entre 25 e 34 anos completa esse nível de ensino, enquanto a média nos países da OCDE é de 40%, conforme estudo recente (OECD, 2020). Esse mesmo estudo aponta que a maior diferença de rendimentos entre pessoas com ensino médio e ensino superior é justamente no Brasil, onde as pessoas com qualquer ensino superior ganham, em média, 2,4 vezes mais do que quem apenas completou o ensino médio. Quanto à parcela da população entre 25 e 64 anos que não completa o ensino

médio no Brasil, ela chega a 47%, enquanto a média nos países da OCDE ficou, em 2019, em 21,4%.¹⁷

Assim como na saúde, os indicadores considerados neste trabalho para a área da educação também não apontam para resultados em níveis satisfatórios em comparação à média dos países da OCDE. Nesse sentido, a alteração da governança orçamentária, especificamente para flexibilização ou revogação das regras de aplicação mínima de recursos, não encontra justificativas sob esse parâmetro de análise.

5 CONCLUSÕES

Este estudo procurou articular os campos jurídico-normativo, orçamentário-financeiro e de resultados com intuito de analisar a governança orçamentária nas áreas de saúde e educação, especialmente quanto ao debate acerca da flexibilização ou revogação da regra de aplicação mínima de recursos, conforme recentes proposições apresentadas no Congresso Nacional.

A partir dos dados levantados, foi possível observar que o Brasil avançou na garantia desses direitos à população, com melhora em diversos indicadores referentes às condições de saúde e educação, ainda que estejam distantes dos padrões observados nos países da OCDE. No caso da saúde, a insuficiência de financiamento público é verificada sob qualquer parâmetro de comparação, de forma que a flexibilização das regras de aplicação mínima deve, provavelmente, comprometer a oferta de serviços essenciais. No caso da educação, embora o volume de financiamento público, como proporção do PIB, esteja em patamar relativamente elevado, e a participação no total das despesas governamentais seja superior ao verificado na média dos países da OCDE, o investimento por aluno em instituições públicas é menos da metade do verificado nos membros desse grupo.

Com relação ao aspecto jurídico-normativo, ainda que saúde e educação contem com vinculações constitucionais, há algumas distinções. No caso da saúde, com a EC nº 95, os gastos da União foram congelados em valor equivalente a 15% da RCL da União para 2017, e são corrigidos apenas pelo IPCA, sendo que a definição para os entes subnacionais consta de lei complementar, que pode ser revista a cada cinco anos. No caso da educação, tem-se uma estabilidade maior das regras, com a definição do gasto mínimo tanto da União como dos entes subnacionais na própria CF/1988, que ainda estabelece uma subvinculação por meio do Fundeb, a qual contará com o crescimento da complementação da União nos próximos anos.

Avalia-se que, ao mesmo tempo em que as vinculações foram importantes para dar uma maior previsibilidade aos gastos, elas sozinhas não foram capazes de

17. Disponível em: <<https://data.oecd.org/eduatt/adult-education-level.htm#indicator-chart>>.

lidar com problemas de subfinanciamento e ineficiências alocativas. Muitas vezes o gasto mínimo se transformou em um teto, que impediu uma discussão mais aprofundada sobre a suficiência desses recursos para o cumprimento dos mandamentos constitucionais, como pode ser observado nas comparações internacionais apresentadas, sobretudo na área da saúde. Ao mesmo tempo, não se quer negar que, em ambos os casos, há espaço para ganhos de eficiência, com melhores práticas de gestão e novos arranjos e estratégias de financiamento, que podem ser promovidos por medidas infraconstitucionais e infralegais.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 41-67, 2005.
- ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educação e Pesquisa**, v. 39, n. 1, p. 177-194, mar. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3xu0fK6>>.
- ALVES, T.; SILVEIRA, A. A. D.; SCHNEIDER, G. Financiamento da educação básica: o grande desafio para os municípios. **Retratos da Escola**, v. 13, n. 26, p. 391-413, maio/ago. 2019. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>>.
- AMORIM, D. A.; MENDES, A. Financiamento federal da atenção básica à saúde no SUS: uma revisão narrativa. **Journal of Management and Primary Health Care**, v. 12, p. 1-20, 17 abr. 2020.
- ARAÚJO, H. E.; CODES, A.; UDERMAN, L. **O Ideb como instrumento de gestão para uma educação de qualidade**: a educação brasileira vista pelas lentes do Ideb. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2474).
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal; Centro Gráfico, 1988.
- _____. Ministério da Fazenda. **Aspectos fiscais da educação no Brasil**. Brasília: STN, 2018.
- BRIONES, F. M. A.; SOUSA, F. P. de. Iniquidades nas contribuições das fontes de financiamento da saúde na Pesquisa de Orçamentos Familiares no Brasil. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, v. 9, n. 2, p. 54-73, 2020. Disponível em: <<https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/546>>.

CASTONI, R.; CARDOSO, M. A. S.; CERQUEIRA, L. de B. R. Novo Fundeb. **Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 280-298, 22 fev. 2021.

CASTRO, A. L. B. de; MACHADO, C. V. A política de atenção primária à saúde no Brasil: notas sobre a regulação e o financiamento federal. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 693-705, abr. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2010000400012>>.

CORRÊA, É. R. P.; MIRANDA-RIBEIRO, A. de. Ganhos em expectativa de vida ao nascer no Brasil nos anos 2000: impacto das variações da mortalidade por idade e causas de morte. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 22, n. 3, p. 1005-1015, mar. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232017223.26652016>>.

FRANZESE, C. *et al.* **Despesas com pessoal da educação nos estados brasileiros**. Brasília: Consed; Rio de Janeiro: Instituto Unibanco, 2018. Disponível em: <<https://www.consed.org.br/storage/download/5c1a2e676c921.pdf>>.

GRACINDO, R. V.; MONLEVADE, J. A. C. de M. **Gestão democrática nos sistemas e na escola**. 4. ed. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso; Rede e-Tec Brasil, 2013.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Relatório do Brasil no Pisa/2018**: versão preliminar. Brasília: Inep, 2019.

MASSUDA, A. Mudanças no financiamento da atenção primária à saúde no sistema de saúde brasileiro: avanço ou retrocesso? **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, n. 4, p. 1181-1188, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232020254.01022020>>.

MENDES, A. As categorias de repasses do financiamento federal do SUS e os critérios de rateio: história, mudanças recentes e propostas. **Revista Conasems**, n. 70, p. 42-45, out./dez. 2017.

MENDES, Á.; CARNUT, L.; GUERRA, L. D. da S. Reflexões acerca do financiamento federal da atenção básica no Sistema Único de Saúde. **Saúde Debate**, v. 42, número especial, p. 224-243, set. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0103-11042018s115>>.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Trabalhando com o Brasil**. Paris: OCDE, 2018. Disponível em: <<http://www.oecd.org/brazil/Active-with-Brazil-Port.pdf>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Health at a glance 2019**: OECD indicators. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en>>.

_____. **Education at a glance 2020**: OECD indicators. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/69096873-en>>.

PAIVA, A.; GONZALEZ, R.; LEANDRO, J. G. Coordenação federativa e financiamento da política de saúde: mecanismos vigentes, mudanças sinalizadas e perspectivas para o futuro. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, n. 2, p. 55-81, out. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/v36n2/1980-5403-nec-36-02-55.pdf>>.

PAULO, L. F. A. Planejamento estratégico e gestão por resultados: o caso do Ministério da Saúde. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 26, n. 3, p. 981-1007, 2016.

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. dos. Gasto público e desigualdade social: o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 103, 2020.

PIETRA, G. A. C. di *et al.* O que explica o desempenho do Brasil no Pisa 2015? **Revista Brasileira de Economia**, v. 74, n. 2, p. 167-196, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.5935/0034-7140.20200010>>.

PINTO, É. G. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação**: uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PINTO, H. A. Análise do financiamento da Política Nacional para a Atenção Básica de 1996 até 2017. **Saúde em Redes**, v. 4, n. 1, p. 35-53, 2018.

PIOLA, S. F. *et al.* **Financiamento público da saúde**: uma história à procura de rumo. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1846).

POLITI, R. B. O Fundeb e a desigualdade no financiamento do ensino fundamental nos municípios. *In*: CICLO DE SEMINÁRIOS FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL, 2019, Brasília. **Anais...** Brasília: Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, 2019.

RAMALHO, W. M. **Desigualdades socioeconômicas e espaciais da mortalidade infantil no Brasil e Distrito Federal**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ROCHA, R.; FURTADO, I.; SPÍNOLA, P. **Garantindo o futuro da saúde no Brasil**: necessidades de financiamento e projeção de gastos. São Paulo: Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, 2019. (Estudo Técnico, n. 1).

ROMÃO, A. L. P. A. O financiamento da saúde frente ao novo regime fiscal. **Revista de Direito Sanitário**, v. 20, n. 1, p. 86-106, 2019. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/164206>>.

SERVO, L. *et al.* Financiamento e gasto público de saúde: histórico e tendências. In: MELAMED, C.; PIOLA, S. F. (Org.). **Políticas públicas e financiamento federal do Sistema Único de Saúde**. Brasília: Ipea, 2011.

SILVA, M. C. da *et al.* Gastos com saúde: uma análise do cumprimento da Emenda Constitucional nº 29/2000 pelos 100 municípios brasileiros mais populosos, no período de 2000 a 2008. **Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 2, n. 1, p. 1-20, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.18696/reunir.v2i1.31>>.

UNDG – UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP. **Results-based management handbook**: harmonizing RBM concepts and approaches for improved development results at country level. New York: UNDG, 2011.

VIEIRA, F. S. O financiamento da saúde no Brasil e as metas da Agenda 2030: alto risco de insucesso. **Revista de Saúde Pública**, v. 54, p. 127, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2020054002414>>.

VIEIRA, F. S. *et al.* **Gastos em saúde e educação no Brasil**: impactos da unificação dos pisos constitucionais. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2596).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>.

_____. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 31 dez. 1990.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 1996.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 1996.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 2006.

_____. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, estados, Distrito Federal e municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 16 jan. 2012.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal no que diz respeito à distribuição do ICMS entre estados e municípios, cria o Fundeb e altera artigo das ADCTs e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 ago. 2020.

_____. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 mar. 2021.

CONASEMS – CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE. **Manifesto Conasems em defesa do Sistema Único de Saúde**: caixa único. Brasília: Conasems, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3xoY8HO>>.

MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. **Indicadores de ensino básico brasileiros relativos aos objetivos de desenvolvimento sustentável numa perspectiva internacional comparada**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2551).

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Constituição da Organização Mundial de Saúde**. Nova Iorque: ONU, 1946.

RIPSA – REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÃO PARA A SAÚDE. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008.

O ACESSO DOS ENTES SUBNACIONAIS AO ORÇAMENTO FEDERAL: AS TRANSFERÊNCIAS AUTOMÁTICAS EDUCACIONAIS

Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha¹

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo examinará as origens e a atual estrutura de governança das transferências (automáticas) da União na área educacional para estados, municípios e Distrito Federal, percebendo essa estrutura como um subsistema da governança do sistema orçamentário brasileiro.

Problemas recorrentes ou importantes de comunidades políticas, como as transferências a entes subnacionais, geram respostas e soluções institucionalizadas que fornecem aos atores políticos os incentivos para a ação necessária à provisão dos bens públicos que buscam introduzir. As respectivas instituições, conformadoras das regras do jogo, representam a estrutura de governança dessas comunidades, que mudam permanentemente em decorrência de fatores como alterações do meio ambiente externo e pressões internas dos atores políticos. Essa estrutura é composta por regras e procedimentos regulares que estabelecem, entre os atores participantes, a divisão de trabalho, as jurisdições criadas, a especialização das atividades desenvolvidas e os instrumentos de monitoramento e controle do comportamento desses atores (Shepsle, 2010). Em relação à estrutura de governança do processo orçamentário, Calmon (2006) destaca que as instituições são importantes porque definem as arenas decisórias, a certificação dos atores que participam dessas arenas e a estruturação das normas e dos procedimentos para a negociação entre eles.

Mudanças institucionais normalmente ocorrem de forma permanente, lenta, contínua e incremental, e a história das instituições é caracterizada pela existência de dependência da trajetória (*path dependence*)² (North, 2000). Por sua vez, mudanças marginais nas normas formais e informais alteram gradualmente o marco institucional, de maneira que num longo recorte histórico é possível perceber

1. Doutor em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB); e professor de gestão pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB).

2. A ideia de dependência da trajetória “está relacionada à dependência do presente e do futuro em relação ao passado, mais especificamente de como as decisões passadas condicionam as restrições e incentivos institucionais do presente” (Rocha, 2017). O passado e a trajetória percorrida condicionam, portanto, as alternativas de decisão disponíveis aos atores quanto ao desenho de políticas públicas e suas estruturas de governança.

grandes mudanças. As mudanças institucionais ocorrem porque são percebidas pelos atores como formas de estabelecer regras que favoreçam seus objetivos (North, 1990), dado que “instituições são instrumentos distributivos carregados de implicações de poder [que] inevitavelmente levantam considerações sobre a distribuição de recursos de poder e invariavelmente possuem consequências distributivas” (Mahoney e Thelen, 2010, p. 7-8, tradução nossa). No caso do orçamento público, o estudo da estrutura de governança é de suma importância, uma vez que as instituições não possuem apenas efeitos distributivos de poder, mas definem elas mesmas os efeitos distributivos do resultado dos conflitos das disputas orçamentárias.

A ênfase deste capítulo está nas normas que regulam as relações financeiras no contexto federativo, ou seja, nas mudanças dos arranjos institucionais ao longo do tempo, provocadas tanto por atores individuais quanto coletivos. Os atores políticos que participam desse processo serão referidos conforme a tipologia proposta por Wildavsky (1988) e revista por Good (2014):

- gastadores (ministérios setoriais, parlamentares, prefeituras, partidos políticos e movimentos sociais);
- guardiões (ministérios da área econômica);
- controladores (órgãos de controle internos e externos); e
- definidores de prioridades (secretários nacionais, ministros, presidente da República, parlamentares e cúpula do Judiciário).

Não obstante, uma abordagem mais profunda do comportamento desses atores e da forma como interagem no processo de mudança não fazem parte do escopo deste capítulo.

Hoje, as transferências realizadas pelo governo federal se dividem basicamente em transferências obrigatórias referentes à repartição tributária; transferências automáticas de políticas públicas (saúde, assistência social e educação); e transferências voluntárias. Mas, enquanto a partilha tributária e os repasses de fundo a fundo da saúde e da assistência social são temas já explorados pela literatura, o mesmo não ocorre com as transferências automáticas educacionais.

Para essa discussão, este capítulo se divide em cinco seções. Após esta introdução, na segunda seção, fazem-se breves considerações sobre o problema da repartição tributária e a origem das disputas dos entes federativos por recursos federais. Em seguida, na terceira seção, analisam-se a evolução das regras convencionais e os custos transacionais que implicam para uma relação ágil e dinâmica no contexto federativo. Na quarta seção, é apresentada a história institucional das transferências automáticas da educação, bem como seu surgimento e evolução num

contexto combinado de expansão das políticas educacionais para a educação básica e de redução da máquina pública federal. A quinta seção traz as considerações finais.

2 O PROBLEMA FISCAL

O tema proposto neste trabalho está profundamente ligado ao debate do federalismo brasileiro, sua repartição fiscal e as obrigações constitucionais da União e dos demais entes da Federação com a população. A disputa dos recursos orçamentários da União pelos entes subnacionais é marcada no Brasil por uma histórica assimetria na distribuição dos recursos fiscais entre os entes da Federação e acompanhada de uma permanente tensão política em torno do tema. Tanto a literatura como os atores políticos apontam para a concentração pretérita e atual de recursos nas mãos da União em detrimento dos demais entes da Federação, em que pese a reforma tributária promovida pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Versano, 1996; Versano *et al.*, 1998; Lacerda, 2009; Martuscelli, 2010; Durães e Ribeiro, 2018). Segundo a Associação Mineira de Municípios (AMM), enquanto hoje a União detém 70% da arrecadação de tributos, os municípios ficam com apenas 5% (Os municípios..., 2014). Isso justificaria as pressões para obter recursos federais por meio de transferências voluntárias mediante convênios e a aprovação de legislação específica que estabeleça outras formas de transferência.

Na esfera fiscal, a disputa por recursos entre os três níveis da Federação perpassa o tema da reforma tributária e se evidencia pelo debate da repartição dos tributos entre os entes nos diferentes arranjos institucionais promovidos ao longo da história constitucional e fiscal brasileira. Nos marcos da CF/1988, a repartição tributária incluiu a União como ente arrecadador de parte dos impostos que cabem a estados e municípios, repassados mediante diferentes instrumentos, sendo os principais o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).³ Arrecadados pelo governo federal, os repasses desses recursos são realizados mediante transferências obrigatórias da União, de registro compulsório na Lei Orçamentária Anual (LOA), e por isso muitas vezes consideradas e contabilizadas como despesas federais. Mas não se trata de despesas da União propriamente ditas, na medida em que representam a repartição de impostos cuja receita é constitucionalmente atribuída a estados e municípios, embora o governo federal seja o agente arrecadador. O mesmo fenômeno ocorre nas relações financeiras entre estados e municípios. Tal situação é o que justifica a diferença de cálculo, por exemplo, entre a participação dos entes na arrecadação tributária *versus* sua participação na receita tributária disponível, que será apresentada adiante.

3. Outras repartições tributárias de destaque são as parcelas definidas constitucionalmente relativas ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) exportados; à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-combustíveis); aos *royalties* do petróleo; e ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

A concentração tributária levou a uma crescente busca dos entes subnacionais por recursos adicionais, seja por meio de propostas de reformas tributárias e fiscais, seja mediante a obtenção de outras transferências de recursos da União. Isso implicou também uma progressiva criação e diversificação dos instrumentos pelos quais ocorrem essas transferências. Ao mesmo tempo, a evolução de programas federais com transferências automáticas e regulares de recursos se converteu em novas possibilidades de implementação de políticas públicas de âmbito nacional nas áreas de saúde, assistência social e educação.

Por sua vez, há dados que apontam para uma maior complexidade da repartição tributária, inclusive com uma concentração menor de recursos quando se considera a participação dos três níveis de governo na receita tributária disponível. Assim, Afonso e Castro (2019) demonstram que, em 2017, a arrecadação direta dos estados era de 27,1% do total nacional, e a dos municípios, de 7,4%, ao passo que a participação desses entes no bolo tributário nacional era de 25,1% e 20%, respectivamente. Essa porcentagem foi alcançada mediante um movimento de descentralização tributária de longo prazo, que continuou após a promulgação da CF/1988.

Desse modo, este capítulo adota a perspectiva de que a busca por recursos federais mediante transferências faz parte das intrincadas disputas tributárias e fiscais do pacto federativo brasileiro. Mas pode ir além delas, envolvendo uma complexa rede de instituições e atores de diferentes políticas públicas (gastadores), imbricados numa forte disputa dentro de seus respectivos níveis e entes da Federação. Num contexto de recursos escassos e obrigações crescentes, muitas vezes recorrem às transferências da União como instrumento de financiamento de suas políticas. Em relação às despesas em educação, por exemplo, em 2010 a estimativa de investimento público direto era de 5,0% do produto interno bruto (PIB), dos quais apenas 1,0% era da União (Maciel, 2012). E o aumento verificado nos anos seguintes para uma despesa total de 5,8% do PIB ocorreu basicamente em decorrência do crescimento das despesas federais.

3 AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO

Para além da disputa fiscal e da realização das transferências obrigatórias oriundas da repartição fiscal, as transferências de recursos da União para estados e municípios é realizada de forma voluntária, mediante o instrumento do convênio e seus congêneres (acordos, ajustes etc.) ou mediante as chamadas transferências automáticas. No contexto federativo brasileiro, tais relações começaram a ocorrer a partir da proclamação da República. Ao longo da história republicana brasileira, o fenômeno das transferências financeiras regulares para estados, Distrito Federal e municípios é relativamente recente, datando dos anos 1970. Desde então, percebe-se uma crescente complexificação das exigências legais, implementadas pelos guardiões, o que dificultou

a obtenção desses recursos pelos entes subnacionais (gastadores). Os objetivos e as limitações deste trabalho não permitiram identificar claramente o papel exercido pelos controladores, embora se possa concluir com alguma confiança que participaram desse processo de complexificação das regras legais com o intuito de assegurar a correta aplicação dos recursos públicos.

As respostas à crescente complexificação das normas para a realização das transferências conveniadas surgiram com a simplificação das regras para a realização das transferências de políticas públicas específicas, nomeadamente saúde, assistência social e educação. Isso ocorreu para além do fenómeno das transferências automáticas (examinadas na próxima seção) para o caso da educação, o que evidencia a força das coalizões de gastadores envolvidos com as respectivas políticas e sua influência sobre os definidores de prioridades. Os dados levantados também sugerem que os parlamentares atuam não apenas como definidores de prioridades, ao aprovarem o orçamento e a legislação específica para a destinação de recursos a essas políticas, mas também como gastadores. Isso foi verificado pelo seu empenho em criar exceções legais para facilitar as transferências voluntárias para saúde, assistência social e educação, assim como para realizar transferências a estados e municípios pelo instrumento das emendas parlamentares.

3.1 As origens e a complexidade do instrumento convenial brasileiro

No período colonial brasileiro, prevaleceram os esforços de Portugal para obter rendas de sua colônia, o que só foi possível com a descoberta do ouro no atual estado de Minas Gerais, em 1695. Com a chegada de D. João VI ao Brasil, em 1808, a colônia passou a financiar sozinha as despesas da corte (Fausto, 2002). No Império, prevalecia a transferência de recursos fiscais das províncias para o governo central, a ponto de o orçamento da despesa ser elaborado antes do orçamento da receita (Roure, 1916), para que pudesse ser calculado o volume de recursos a ser demandado pelo governo imperial às províncias ou obtido por endividamento (Carvalho, 2008).

Na Constituição da Primeira República, de 1891, não havia legislação específica sobre a realização de convênios. Ao mesmo tempo, essa Constituição previu que, na fase inicial da organização dos serviços e dos orçamentos dos estados, seriam abertos créditos especiais para apoiá-los.⁴ Em 1892, são abertos créditos de indenização ao estado do Maranhão por obras realizadas⁵ em favor dos estados da Paraíba, de Goiás e do Piauí,⁶ mas nada constou nos respectivos atos do governo sobre a forma jurídica de concessão dos recursos. A única menção da legislação aprovada nos anos iniciais da República à realização de convênios entre governo

4. Art. 4º das Disposições Transitórias da Constituição de 1891.

5. Decreto nº 117/1892.

6. Decretos nºs 120/1892 e 96/1892, com especificação de objeto para a construção de poços artesianos, açudes e represas na Paraíba e no Piauí.

federal e estados foi quanto à parceria para o estabelecimento de vias de comunicação fluvial entre esses entes, mas sem contrapartidas financeiras de ambas as partes.⁷ Os convênios, como hoje são chamados os acordos de transferências voluntárias entre a União e os entes subnacionais, não estavam previstos legalmente. Observe-se que a União também realizava gastos diretos nas Unidades da Federação (UFs), conforme estabelecido nas leis orçamentárias da despesa daqueles anos iniciais da República⁸ ou nos créditos aprovados posteriormente, como para a manutenção e a abertura de lazaretos⁹ nos estados de Mato Grosso, Bahia, Pernambuco e Pará.¹⁰

Ao longo da Primeira República, não se constatam atos legais de acordos entre estados, ou destes com a União, e o termo convênio expressava principalmente os acordos internacionais firmados pelo governo brasileiro.¹¹ A expressão convênio começa a ser utilizada no governo de Getúlio Vargas também para celebrar acordos com os estados¹² ou entre órgãos públicos federais,¹³ porém sem o envolvimento de repasses financeiros. E é utilizada na Constituição de 1934 apenas para se referir à parceria entre os estados para a cobrança de taxas sobre exportações.¹⁴

Após 1930, a transferência de recursos federais para o atendimento das necessidades da população local ocorria mediante subvenções sociais para entidades privadas sem fins lucrativos cadastradas na Caixa de Subvenções, de 1931 a 1938, e no Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), de 1938 a 1993. Os repasses eram realizados principalmente pelo antigo Ministério da Educação e Saúde Pública,¹⁵ mas também poderiam ser realizados por outros ministérios. Para que fossem efetivadas, as subvenções precisavam constar no orçamento federal ou em seus créditos adicionais (aprovados por decreto-lei),¹⁶ indicando especificamente a entidade e o valor a ser repassado. Mas havia também rubricas orçamentárias denominadas de subconsignação,¹⁷ não especificadas quanto à destinação na lei orçamentária e distribuídas por decreto presidencial.¹⁸

7. Decreto nº 109/1892.

8. Leis nºs 30/1891 e 126 A/1892.

9. Instituições de isolamento e tratamento de portadores de hanseníase.

10. Decreto nº 122/1892.

11. Por exemplo, o Decreto nº 5.036/1926, que aprovava o convênio e o protocolo assinados em Montevideu, em 1925, pelos governos do Uruguai e do Brasil.

12. Por exemplo, o Decreto nº 20.826/1931, que aprovava e ratificava convênio entre a União e as unidades políticas da Federação, para o desenvolvimento e a padronização das estatísticas educacionais.

13. Decreto nº 21.701/1932, que aprova o regulamento para a execução do Decreto nº 19.881, de 17 de abril de 1931, que regula a exploração dos serviços telegráficos no território nacional.

14. Art. 6º, § 3º, da Constituição de 1934.

15. Criado pelo Decreto nº 19.402/1930. A Lei nº 1.920/1953 o desdobrou em dois ministérios: o da Educação e Cultura, e o da Saúde.

16. Ver Decreto-Lei nº 6.234/1944 e Lei nº 188/1947.

17. Ver Decreto-Lei nº 967/1938.

18. Ver decretos nºs 4.849/1939, 4.850/1939, 12.503/1943 e 19.687/1945.

Com o governo provisório de José Linhares, de 29 de outubro de 1945 a 21 de janeiro de 1946, surgem subvenções concedidas permanentemente.¹⁹ No início do governo de Eurico Gaspar Dutra, o Ministério da Educação e Saúde é autorizado a realizar cooperação financeira com estados e municípios para dois fins: i) assistência a portadores de tuberculose,²⁰ mediante entendimento escrito aprovado pelo respectivo ministro; e ii) ampliação e melhoria do sistema escolar nas zonas rurais,²¹ mediante acordo firmado entre as partes. Mas tais medidas de autorização de repasses foram excepcionais e não se converteram em política de relacionamento entre a União e os entes subnacionais para o financiamento de políticas públicas.²²

Ao longo do período republicano, de 1891 até a publicação do Decreto-Lei nº 200/1967, o padrão parece ter sido a citada concessão de subvenções sociais ou a intervenção direta da União, como a autorização para os já citados lazaretos no final do século XIX. Ou como em 1946, com a autorização para a construção de praças de esporte em todo o território nacional pelo governo federal, com a criação de uma comissão representativa dos esportes nacionais para a elaboração dos planos de construção.²³

Uma inovação de grande importância veio com a Constituição de 1967, promulgada em 24 de janeiro, e o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967: a criação da figura jurídica dos convênios. A Constituição de 1967 previu a realização de convênios entre a União e os estados, e destes com os municípios, para a execução de “leis, serviços ou decisões” (Brasil, 1967a, art. 8º, § 1º). Também previu convênios entre os municípios para “a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum” (Brasil, 1967a, art. 16, § 4º), desde que aprovados pelas respectivas câmaras de vereadores.

Um mês depois da promulgação da Constituição, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, estabeleceu a delegação (descentralização) para a execução de programas federais de caráter local pelos órgãos estaduais ou municipais, com incumbências correspondentes às do órgão federal descentralizador, mediante a realização de convênios. A execução local ficou sujeita à autoridade normativa, ao controle e à fiscalização do órgão federal concedente, condicionando-se a liberação dos recursos ao cumprimento dos termos conveniados. Na área da saúde, foi

19. Decretos nºs 8.271/1945 e 8.931/1946.

20. Decreto-Lei nº 9.214/1946.

21. Lei nº 59/1947.

22. Para a identificação da legislação do período, foi feita pesquisa na base de dados de legislação da Câmara dos Deputados, dos anos 1930 a 1967, utilizando-se as expressões “cooperação financeira”, “cooperar financeiramente”, “convênios”, “acordo”, “estados e municípios”, “educação e saúde”, “subvenções” e “transferências voluntárias”. Não foi identificada nenhuma legislação sobre o tema das transferências voluntárias ou autorização específica além das citadas no texto, considerando-se constituições, emendas constitucionais, leis ordinárias, decretos-lei, decretos e decretos legislativos. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>.

23. Decreto-Lei nº 9.912/1946.

especificado que a prestação da assistência médica seria ofertada preferencialmente mediante convênios com entidades públicas e privadas existentes na comunidade – embora o mesmo decreto estabelecesse que a descentralização para o setor privado deveria ser feita mediante contratos ou concessões. O instrumento convencional ficou estabelecido também para disciplinar a relação jurídica de cooperação entre ministérios, como no caso expresso da integração do setor de transportes. As áreas de abastecimento nacional e comunicações são expressamente definidas para a descentralização de suas atividades por convênios com estados, Distrito Federal e municípios.

Embora o Decreto-Lei nº 200/1967 seja mais debatido pelo aspecto da flexibilização da administração pública federal, cabe destacar a tentativa que promoveu de descentralização das políticas públicas nas mãos da União. A descentralização era muito mais difícil de ser concretizada, dada a inércia burocrática da máquina pública, enquanto a flexibilização serviu aos interesses imediatos de legitimação política do governo militar (Pereira, 1996a; 1996b). Tímidas tentativas foram realizadas nos anos 1970 com a política de saúde, mas apenas com o fim do regime militar e o advento da CF/1988 é que puderam avançar significativamente, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e das políticas de financiamento suplementar da educação básica. Nas tentativas do período militar, havia ainda o justificável receio das administrações locais de que houvesse apenas uma “prefeiturização”, com repasse de obrigações sem a necessária contrapartida orçamentária (Sposati, 1995). Ao mesmo tempo, a descentralização das ações mediante parcerias com entidades privadas permaneceu como estratégia importante nas áreas de saúde e assistência social.

Atualmente, a legislação e os instrumentos para a realização das transferências aos entes subnacionais são diversificados e complexos, constituindo-se até mesmo em subsistemas de governança específicos dentro do sistema orçamentário. Enquanto a saúde, a assistência social e a educação institucionalizaram subsistemas próprios, as demais políticas permaneceram dentro do subsistema convencional. Em relação às mudanças recentes na legislação para a realização de transferências convencionais, constatam-se o aumento das exigências legais e técnicas para a habilitação desses entes e a aprovação dos projetos apresentados, o que dificulta a assinatura dos convênios. Implementadas por guardiões e controladores, tais exigências implicaram aumento expressivo dos custos transacionais para a obtenção de transferências voluntárias, como será exposto a seguir.

A partir do Decreto-Lei nº 200/1967, as normas regulamentadoras do instrumento convencional passaram a ser estabelecidas por atos administrativos de órgãos da área econômica do governo, inicialmente pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR) e posteriormente pela Secretaria do Tesouro

Nacional (STN), após sua criação em 1986.²⁴ Quando as áreas de saúde e assistência social começaram sua transição para as transferências de fundo a fundo, e a de educação aprovou suas primeiras transferências automáticas, estavam em vigor a Instrução Normativa (IN) da STN nº 1, de 31 de janeiro de 1997, e a IN/STN nº 3, de 23 de abril de 1993. A primeira tratava da celebração de convênios de natureza financeira para a execução de projetos ou eventos, e a segunda, da transferência de recursos para a execução descentralizada de programas federais de assistência social, médica e educacional que envolvessem atendimento direto ao público. A IN/STN nº 3/1993 foi uma tentativa de simplificar os procedimentos convencionais, tendo em vista a natureza continuada dos serviços ofertados à população por essas políticas. Mas tais procedimentos ainda eram percebidos pelos gastadores, justificadamente, como extremamente burocráticos.

A IN/STN nº 1/1997, composta de 43 artigos, trazia uma extensa lista de condições para a celebração dos convênios, entre elas a descrição completa do objeto e das metas quantitativas e qualitativas, das etapas de execução, do plano de aplicação dos recursos e do cronograma de desembolso. Exigia também a comprovação pelo conveniente de que se encontrava adimplente com suas obrigações com o governo federal, bem como a comprovação de sua capacidade técnica e jurídica. Era requerida a comprovação da propriedade ou posse do imóvel que o convênio porventura tivesse por objeto, assim como a apresentação de projeto básico e de licença ambiental para a realização de obras, quando fosse o caso. O plano de trabalho deveria, ainda, especificar todos os bens produzidos ou adquiridos, as contrapartidas e suas garantias orçamentárias. Por fim, trazia regras para a formalização, a execução e a gestão do convênio; a transparência do recebimento e da aplicação dos recursos; a liberação dos recursos pelos órgãos federais; e a prestação de contas.

A IN/STN nº 3/1993 detalhava em 33 artigos as especificidades dos convênios para o atendimento continuado ao público nas áreas de saúde, educação e assistência social, que deveria ser realizado mediante termo simplificado. No entanto, tinha dispositivos parecidos com os dos convênios da IN/STN nº 1/1997: instituía o plano de atendimento, em vez dos planos de trabalho, que deveriam ter a identificação dos serviços e dos destinatários; as metas a serem atingidas; a descrição da capacidade instalada de atendimento; o cronograma de desembolso; a contrapartida oferecida pelo ente; a previsão do início e do fim do convênio; uma declaração do interessado de que se encontrava adimplente com o governo federal e não havia pendências de qualquer ordem; a comprovação de capacidade jurídica, técnica e de regularidade fiscal; o atendimento dos requisitos da Lei de

24. Decreto nº 92.452/1986. Para uma sinopse das instruções normativas da STN desde 1986, ver: <[https://conteudo. tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1663&catid=763&Itemid=376](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1663&catid=763&Itemid=376)>.

Diretrizes Orçamentárias (LDO) para estados, Distrito Federal e municípios; e, por fim, a comprovação de inexistência de débitos com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Eram estabelecidas também regras para formalização, execução e gestão do convênio; a transparência do recebimento e da aplicação dos recursos; a liberação dos recursos pelos órgãos federais; e a prestação de contas. Instituiu o relatório de atendimento para fins de comprovação do cumprimento das metas conveniadas e a realização do acompanhamento (fiscalização) *in loco*.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000 – trouxe novas regras e dificuldades para as transferências realizadas por convênios, que passaram a ser denominadas voluntárias. A lei, sem seu art. 25, definiu essas transferências como “a entrega de recursos correntes ou de capital, a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira” (Brasil, 2000). Por ser voluntárias, não se aplicavam às transferências realizadas em decorrência da repartição tributária determinada pela CF/1988.

Para a realização das transferências voluntárias, a LRF estabeleceu um conjunto considerável de exigências. Passou a ser necessário que o ente subnacional: i) esteja em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e prestação de contas de recursos recebidos anteriormente; ii) esteja cumprindo os limites constitucionais de despesas com educação e saúde; iii) tenha previsão orçamentária de contrapartida ao convênio firmado; e iv) esteja cumprido a regra de ouro das finanças públicas prevista na CF/1988, segundo a qual as operações de crédito (receita de capital) não podem ser maiores do que as despesas de capital, o que evidenciaria um déficit do orçamento corrente.

Conforme estabelecido pela LRF, as transferências seriam suspensas, não mais podendo ser realizadas, caso o ente receptor não estivesse cumprindo: i) os limites estabelecidos de endividamento, de despesa de pessoal e de inscrição de despesas em restos a pagar; ii) a exigência de envio de suas contas ao Poder Executivo federal, visando à consolidação das contas dos entes da Federação; e iii) a efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional. Mas, ao mesmo tempo, a LRF exceuou as ações de educação, saúde e assistência social dessas situações de suspensão das transferências voluntárias. Isso não eximiu os entes subnacionais da obediência aos requisitos enumerados, mas facilitou bastante a realização das transferências voluntárias para essas políticas, nos casos específicos em que ainda são realizados.

Note-se que parte das extensas informações necessárias para o cumprimento das condições estabelecidas na LRF, a serem informadas à União para a realização de convênios, consta do relatório de gestão fiscal a ser publicado por todos os entes da Federação, previsto na própria LRF. Mas outra parte deverá ser fornecida pelo ente ao órgão federal concedente, para preenchimento do Cadastro Único de

Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios (CAUC), criado pela IN/STN nº 1, de 7 de maio de 2001. No CAUC, deve ser registrado pelo órgão concedente dos recursos o atendimento dos requisitos legais para a formalização dos convênios, emitindo-se um extrato que certifica a habilitação para esse fim.

A STN, porém, foi além da LRF, ao exigir também a regularidade das operações de crédito realizadas por estados e municípios – a ser informada ao Tesouro Nacional pelo Banco Central –, bem como a regularidade do pagamento das contribuições devidas ao sistema de seguridade social e do depósito das parcelas devidas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Estas, obviamente, constituem obrigações legais dos entes subnacionais, mas não estavam vinculadas pela legislação ao recebimento de transferências voluntárias. Em 2001, foi publicada nova norma, com a criação de exigências adicionais para disciplinar a captação de dados pelo CAUC.²⁵

Em relação à LDO, constata-se uma tendência crescentemente legiferante em relação às transferências voluntárias, o que pode ser ilustrado pelo fato de que, somados, os termos “transferências voluntárias” e “convênios” constam apenas uma vez na LDO para 1991;²⁶ quatro vezes na LDO para 2002; 25 na LDO para 2012;²⁷ e 32 vezes na LDO para 2021.²⁸ Futuras pesquisas podem esclarecer em que medida essa tendência incorpora as preocupações do Poder Executivo e dos órgãos de controle em regulamentar as transferências voluntárias, e em que medida reflete as preocupações dos congressistas em não permitir restrições que impeçam a concretização dessas transferências.

A LDO para 2021 traz dispositivos que tratam: i) da realização de repasses a entidades privadas sem fins lucrativos; ii) de regras específicas para a verificação e a oferta das contrapartidas de estados, Distrito Federal e municípios, estabelecendo as porcentagens mínimas e máximas, segundo a capacidade financeira da unidade beneficiada e o seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); iii) da regulamentação das transferências para a aquisição de veículos para o transporte sanitário pelo Ministério da Saúde (MS); iv) da transparência e da fiscalização dos recursos recebidos da União, exigindo-se a divulgação e a especificação das transferências realizadas por meio de dotações genéricas; e v) de regras para o tratamento operacional de convênios com obras e serviços com indícios de irregularidades graves, cujas dotações só podem ser utilizadas mediante saneamento ou esclarecimento dos indícios e respectiva liberação pelo Congresso Nacional. Mais uma vez, é criada exceção para

25. IN/STN nº 3/2001.

26. Lei nº 8.074/1990.

27. Lei nº 12.465/2011.

28. Lei nº 14.116/2020.

a política de saúde, dispensando as contrapartidas das transferências voluntárias e obrigatórias de recursos do SUS.

3.2 Novos instrumentos e atores nas transferências da União a entes subnacionais

A relevante inovação institucional ocorreu em 2007, com a criação do instrumento do contrato de repasse, pelo qual a transferência de recursos da União para estados e municípios é efetivada por intermédio de uma instituição financeira federal,²⁹ que tem sido a Caixa Econômica. Na prática, isso significa utilizar a estrutura capilarizada do banco para a mediação das relações entre a União e os entes subnacionais, cumprindo-se as exigências legais para apresentação, fiscalização e apreciação das prestações de contas das transferências voluntárias. Para a Caixa, significa a possibilidade de prestar um serviço com aumento de suas receitas.

As resoluções da STN foram revogadas, mas as obrigações legais para a realização de convênios e contratos de repasse foram mantidas, sendo instituídos requisitos adicionais para a realização de convênios e contratos de repasse, como a realização de chamadas públicas, fornecimento de documentação adicional para a habilitação, regras de transparência e prestação de contas, e exigências para a realização dos acordos. Em 2011, foram introduzidas pelo Poder Executivo novas excepcionalidades para as transferências do MS destinadas a serviços de saúde integrantes do SUS, em relação às entidades privadas sem fins lucrativos.³⁰

Um capítulo à parte na trajetória das transferências voluntárias são as parcerias com organizações da sociedade civil e a criação de instrumentos específicos para formalizar parcerias com o terceiro setor. Nos marcos da reforma gerencial, a implantação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (Brasil, 1995) trouxe a preocupação com a busca de parcerias com o setor privado não lucrativo, o que implicou a criação de novos instrumentos para o repasse de recursos para organizações não governamentais (ONGs). Isso alterou o paradigma de quem são considerados os representantes das comunidades locais na parceria com a União para a implementação de políticas públicas. Além disso, implicou a posterior criação de três instrumentos específicos de formalização das parcerias – o termo de parceria, em 1999, e os termos de colaboração e de fomento, em 2014.

A primeira mudança foi aprovada com a Lei das Organizações Sociais (OS) em 1998.³¹ No ano seguinte, foi estabelecido o termo de parceria como instrumento jurídico de transferência de recursos para organizações da sociedade civil de interesse

29. Decreto nº 6.170/2007.

30. Decreto nº 7.568/2011.

31. Lei nº 9.637/1998.

público (Oscips) nas três esferas de governo.³² Mas a eficácia jurídica da Lei das OS foi inicialmente posta em dúvida pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.923, proposta perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Apenas em 2015, o STF decidiu pela validade da prestação, por essas organizações, de serviços públicos de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação ao meio ambiente, cultura e saúde (Gouveia, 2016), tendo mantido por dezessete anos a insegurança jurídica em relação à lei.

Em 2014, mais de quinze anos depois da Lei das OS, entrou em vigor o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), igualmente para os três níveis da Federação, que inovou ao criar dois novos instrumentos de relacionamento jurídico para o repasse de recursos financeiros para ONGs: o termo de parceria, destinado às transferências voluntárias propostas pela administração pública,³³ e o termo de fomento, para planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil. A regulamentação dos termos de parceria e fomento estabeleceu a criação de comissões de seleção das propostas, bem como de monitoramento e avaliação das parcerias realizadas; a realização de capacitações para os membros das organizações parceiras; e regras de transparência.

A concretização desses termos exige a realização de chamamento público para selecionar as organizações parceiras, excetuando-se os casos previstos na legislação. Ao mesmo tempo, foi criado o procedimento de manifestação de interesse social, que passou a permitir que organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos apresentem propostas ao poder público para a realização de chamamentos públicos. Trata-se de um mecanismo que permite às organizações sociais inserir suas demandas no planejamento das ações do Estado, como se estivessem organicamente vinculadas, pois elas podem propor linhas de ação e depois apresentar projetos para executá-las.

Com o formato adotado, os termos de parceria e de fomento converteram as ONGs em extensões da máquina pública federal, terceirizando o fornecimento de serviços à população local, sem a participação direta das administrações estaduais e municipais. Isso é ainda mais facilitado pela variedade de situações em que as organizações parceiras não precisam ser selecionadas por meio dos chamamentos públicos previstos na legislação. Entre as exceções, destacam-se: i) projetos instituídos por emendas parlamentares, desde que não envolvam celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial; ii) atividades dos serviços de educação, saúde e assistência social, se executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo respectivo órgão

32. Lei nº 9.790/1999.

33. Lei nº 13.019/2014.

gestor; iii) projetos executados por entidades filantrópicas e sem fins lucrativos; e iv) contratos de gestão com OS.

No intuito de promover a simplificação do acesso dos entes subnacionais e das ONGs aos programas da União, foi criado, em 2008, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), acessado pela internet, e desde 2019 denominado Plataforma +Brasil.³⁴ Nesse portal, deve ser feito o cadastramento de entidades públicas e privadas candidatas a receber recursos, sendo possível tomar conhecimento de todos os programas federais vigentes para as transferências voluntárias. No Siconv, são feitas as apresentações de propostas e plano de trabalho; realizados atos de gestão pelos convenientes e contratados; e realizada a prestação de contas dos recursos recebidos. Note-se que, embora tenha automatizado o processo de concessão de recursos, aumentado a sua transparência e ampliado o acesso a ele, a introdução do Siconv também tornou mais complexa a gestão dos recursos recebidos. Isso porque introduziu novos procedimentos e operações que devem ser realizados pelo ente ou organização, permitindo inclusive o monitoramento em tempo real dos atos de gestão praticados pelos convenientes e contratados.

3.3 Breves considerações sobre o comportamento parlamentar

Em meio à complexificação das normas de transferências voluntárias, percebe-se que se por um lado o Congresso Nacional aprovou medidas que aumentavam as exigências do instrumento convenial, por outro o resultado do processo legislativo tem contribuído também no sentido de facilitar sua realização. Isso ocorreu tanto na aprovação da LRF como na instituição do orçamento mandatório (e das chamadas emendas parlamentares impositivas).

Em relação à proposta de LRF apresentada originalmente pelo governo Fernando Henrique Cardoso,³⁵ destacam-se três pontos alterados pelos parlamentares nos dispositivos que disciplinam as transferências voluntárias, todos no sentido de facilitá-las. O primeiro foi a retirada da exigência de que os entes que constituíram regimes próprios de previdência social devessem atender às diretrizes e aos parâmetros previstos na legislação. A segunda foi a exceção citada na subseção 3.1, que exclui as áreas de saúde, educação e assistência social das situações de suspensão de transferências em caso de incumprimento de exigências, o que também não estava previsto no projeto de lei, tendo sido incluído pelo Congresso Nacional. Por fim, destaque-se que os parlamentares retiraram do projeto a previsão na LDO para a inclusão de critérios para a realização das transferências. Nos termos do projeto original, os critérios seriam estabelecidos segundo o porte, a região e o desenvolvimento econômico dos entes a serem

34. Disponível em: <<https://siconv.com.br/>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

35. Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 18/1999.

beneficiados pelas transferências voluntárias. A exclusão desta regra deixou para o jogo político e para as negociações do Poder Executivo com sua base parlamentar o resultado das transferências voluntárias realizadas, em relação às regiões do país e às características socioeconômicas dos entes mais favorecidos pelos recursos federais. O que passou a valer foram as pressões políticas de cada parlamentar e cada bancada (seja a bancada estadual, seja a bancada partidária).

O Congresso Nacional também aprovou emendas constitucionais (ECs) que criaram o orçamento mandatório, estabelecendo a obrigatoriedade das transferências voluntárias relativas às emendas parlamentares à LOA, sejam emendas individuais, sejam emendas de bancada estadual. São as chamadas emendas impositivas. A obrigatoriedade de execução de emendas parlamentares se deu por meio da aprovação de três ECs, que implantaram ao longo do tempo um conjunto de regras que anulou o caráter autorizativo da LOA para as alterações realizadas pelo Legislativo.

A primeira delas, a EC nº 86/2015, tornou obrigatória a execução (empenho) das emendas individuais até o valor de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) do ano anterior, obrigando ainda o pagamento de pelo menos metade do respectivo valor no ano em que forem executadas. Das emendas aprovadas, 50% devem ser destinadas a serviços públicos de saúde. Quatro anos depois, em 2019, novas regras constitucionais passaram a permitir a aprovação de emendas individuais para as chamadas transferências especiais, que não possuem finalidade específica, são transferidas sem a necessidade de convênios ou equivalentes, e podem ser aplicadas em qualquer programação finalística de competência do ente receptor, sendo no mínimo 70% em despesas de investimento. Por sua vez, as transferências definidas devem seguir a programação constante das emendas, observando-se as competências da União na aplicação dos recursos.³⁶

Em 2019, também foi incluída na CF/1988 a obrigatoriedade da execução (empenho) de emendas de bancada estadual no valor de 1% da RCL do exercício anterior, devendo ser realizadas anualmente no caso dos investimentos plurianuais já iniciados. Também deve ser feito o pagamento de pelo menos metade delas no ano de execução. Diferentemente do que ocorreu com as emendas individuais, não foram aprovadas regras mais detalhadas sobre as emendas de bancadas estaduais.³⁷ Regras em comum aos dois tipos de emenda determinam que a execução não será obrigatória apenas em casos de impedimentos técnicos, cabendo à LDO definir os procedimentos para redirecionar os recursos, os quais poderão ser contingenciados na mesma proporção das despesas discricionárias. Porém, a regra de maior destaque para a análise deste capítulo é a que desobriga o ente receptor a

36. EC nº 105/2019.

37. EC nº 100/2019.

estar adimplente com o governo federal para receber recursos das emendas individuais e coletivas, o que se torna um facilitador considerável.

4 AS TRANSFERÊNCIAS EDUCACIONAIS

Os processos de criação do SUS e do Suas, e do surgimento do instrumento de repasses de fundo a fundo, já foram registrados pela literatura dedicada a essas políticas (Cordeiro, 2014; Dowbor, 2009; Pimenta, 1993; Sposati e Falcão, 1990). Menos destacada é a experiência da implementação das políticas educacionais da União, mediante transferências automáticas, sem a constituição de fundos contábeis ou de um sistema único, nacional e descentralizado.

Efetivamente, no caso da educação, isso ocorreu mediante um conjunto de leis específicas para os diferentes programas. Tais transferências são operacionalizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), encarregada dos repasses da merenda escolar, do livro didático, do transporte escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), entre outros programas importantes atualmente implementados.

Esses repasses tiveram como precursores a distribuição de gêneros alimentícios da merenda escolar e a distribuição do livro didático, que se iniciou antes mesmo da criação do FNDE. A institucionalização do livro didático começou como uma política de regulação do mercado e depois se tornou uma política de aquisição e distribuição de livros pelo MEC, abrindo o caminho para programas concebidos e custeados pela União. Por sua vez, a política da merenda escolar passou a ser executada com repasses de recursos utilizando o instrumento convenial e mais tarde com transferências automáticas, constituindo-se em modelo de governança orçamentária mimetizado para a criação de novos programas educacionais.

4.1 Das origens ao regime militar

A educação colonial no Brasil foi organizada a partir da conjunção de interesses da Coroa portuguesa, que estava empenhada na conquista territorial, e da Igreja Católica, que ambicionava expandir a fé cristã e recebeu a incumbência de implantar missões, colégios, e escolas de ler, escrever e contar. Mas, com o fim do período jesuítico, em 1759, esse sistema foi desmontado sem que se implantasse um sistema organizado em seu lugar. No Império, a preocupação com a educação no novo país se expressou pelo texto da Constituição de 1824, que previa o ensino primário público e gratuito universal e a criação de universidades, mas muito pouco se concretizou. Posteriormente, o ensino primário para as classes trabalhadoras foi transferido aos estados pelo Ato Adicional de 1834,³⁸ ficando

38. Lei nº 16/1834.

o governo imperial encarregado do ensino secundário e superior, destinado às elites. Em 1837, com a criação do Colégio Pedro II, foram realizadas reformas que prometiam implantar um ensino secundário amplo e de qualidade, mas estas não foram adiante. Na Primeira República, a Constituição de 1891 manteve para os estados a responsabilidade sobre o ensino primário e profissional, e instituiu o ensino leigo nas escolas públicas. A dualidade do sistema de ensino foi mantida pela Constituição de 1891, em que pesem as tentativas de reforma na Primeira República (Piletti, 2003).

Em 1924, foi criada a Associação Brasileira de Educação (ABE), um movimento de intelectuais e educadores cujo objetivo era sensibilizar os definidores de prioridades para uma agenda de resolução dos problemas educacionais brasileiros. Esse movimento doutrinariamente plural alimentou reformas educacionais estaduais em São Paulo, no Rio Grande do Norte, no Distrito Federal, em Pernambuco e em Minas Gerais. Propunham a gratuidade, a obrigatoriedade e a laicidade do ensino, assim como a coeducação.³⁹ A ABE encontrou fortes resistências nos defensores da educação confessional, contrários aos seus princípios e à interferência do Estado no setor. Ao mesmo tempo, conseguiu mobilizar amplo apoio nas várias conferências nacionais da educação que organizou, as quais desaguaram no famoso Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, assinado por 26 intelectuais e educadores (Romanelli, 2010; Alencar, 2016). O manifesto reafirmava os princípios da ABE, enfatizando ainda o papel do Estado na oferta universal do ensino público, a relação desse projeto com o de desenvolvimento nacional, e a necessidade de um projeto de reconstrução educacional com base na autonomia da função educativa, na descentralização do ensino e na formação superior dos professores (Azevedo *et al.*, 1984).

A partir do Manifesto dos Pioneiros, percebe-se o surgimento de iniciativas de políticas públicas federais em educação, que foram lentamente se transformando para constituir importantes políticas promovidas hoje pela União. No entanto, inicialmente seguiram um modelo de governança oposto à descentralização proposta pelo manifesto, mas coerente com a centralização administrativa da era Vargas e com a reforma educacional de Francisco Campos (Dallabrida, 2009). Entre essas políticas, destacam-se a do livro didático e a da merenda escolar. Ao mesmo tempo, houve uma preocupação com a realização de estudos e a promoção de estatísticas educacionais.

A primeira política de destaque foi a regulação e oferta estatal de livros didáticos destinados a alunos, que teve uma multiplicidade de iniciativas e instituições até o atual desenho. Em 1937, foi criado o Instituto Nacional do Livro (INL)⁴⁰ com os

39. Educação conjunta dos dois sexos.

40. Decreto-Lei nº 93/1937.

objetivos de organizar e publicar a *Enciclopédia Brasileira* e o *Dicionário da Língua Nacional*; editar obras raras; promover a edição e a importação de livros; e incentivar a criação de bibliotecas públicas. Suas publicações eram vendidas por preço equivalente ou inferior ao de custo, e distribuídas gratuitamente às bibliotecas públicas. Até o final do primeiro governo Vargas, o dicionário e a enciclopédia não haviam sido concluídos, mas o INL atuara intensamente na distribuição de acervos para a implantação de bibliotecas.

Em 1938, um ano depois da criação do INL, a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) foi instituída com a função de aprovar os livros didáticos a ser utilizados nas escolas brasileiras. A CNLD representou o estabelecimento de uma regra centralizada e controlada de padronização ideológica dos livros didáticos escolhidos pelas escolas (Freitag, Motta e Costa, 1987; Ferreira, 2008; Filgueiras, 2013), além de ter proibido a utilização de livros didáticos de autoria de professores, diretores e autoridades escolares em suas respectivas jurisdições.⁴¹ A CNLD foi ampliada de sete para dezesseis membros em 1939,⁴² e suas normas procedimentais foram detalhadas em 1945,⁴³ aumentando o controle sobre a produção e a circulação dos livros.

Em janeiro de 1937 houve uma reorganização do Ministério da Educação e Saúde, o Instituto Nacional de Pedagogia (INP) foi criado para realizar pesquisas sobre os problemas do ensino.⁴⁴ No ano seguinte, o funcionamento do instituto foi regulamentado e sua denominação alterada para Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep).⁴⁵ Entre suas atribuições, estavam a documentação de doutrina e técnicas pedagógicas e a divulgação de práticas pedagógicas, bem como a promoção de estudos e pesquisas sobre os problemas do ensino, métodos e processos pedagógicos, além de psicologia aplicada à educação.

No governo de Eurico Gaspar Dutra e no segundo governo Vargas, não se verificam grandes mudanças institucionais nas políticas do livro didático ou em relação ao Inep. Mas, no início de 1956, o presidente interino Nereu Ramos assinou o decreto de criação da Campanha Nacional de Material Escolar,⁴⁶ gestada por Vargas, para a produção própria de material didático, o que incluía coleções para o estudo das ciências naturais e matemáticas, material de estudo de geografia e história, dicionários, atlas e outras obras de consulta. O material didático seria distribuído a preço inferior ao do custo de produção. Coube a Juscelino Kubitschek institucionalizar a campanha.

41. Decreto-Lei nº 1.006/1938.

42. Decreto-Lei nº 1.177/1939.

43. Decreto-Lei nº 8.460/1945.

44. Lei nº 378/1937.

45. Decreto-Lei nº 580/1937.

46. Decreto nº 38.556/1956.

A merenda escolar como política federal começou a ser debatida no governo Vargas após importantes estudos realizados desde os anos 1930, revelando a carência nutricional da população brasileira, com destaque para os trabalhos realizados pelo cientista pernambucano Josué de Castro (Stefanini, 1998). Na segunda metade dos anos 1930, foi criado o salário mínimo (SM), para satisfazer as necessidades básicas do trabalhador, e estabelecido o Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps), para assegurar a alimentação dos trabalhadores e realizar estudos e pesquisas na área (Silva, 1995). Nos anos 1940, a merenda foi regulamentada por portarias do Ministério da Educação e Saúde (Stefanini, 1998). Criou-se o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), “que defendia a necessidade de as escolas ofertarem alimentação aos educandos, porém [este fornecimento] não foi concretizado” (Conceição, 2019, p. 4). Ao mesmo tempo, eram implementadas iniciativas de governos estaduais e municipais, e das próprias escolas, por meio das caixas escolares (Stefanini, 1998), mas sem o mesmo sucesso no nível federal.

Em 1952, no segundo governo Vargas, “foi elaborado o plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil abrangendo inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais” (Silva, 1995, p. 88). Em 1954, é criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), vinculada ao Ministério da Educação e Saúde (Sturion, 2002 *apud* Belik e Chaim, 2009), com um grupo que seguia os ideais de Josué de Castro (Stefanini, 1998), mas pouco se avançou.

Coube ao presidente Café Filho oficializar a retomada da política de alimentação e nutrição nas escolas, com a criação da Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) em 1955,⁴⁷ que buscava todos os meios necessários para incentivar a merenda escolar e melhorar seu valor nutritivo. A campanha, que não envolvia o repasse de recursos federais para entes subnacionais, distribuía nacionalmente gêneros adquiridos via processos licitatórios ou doados pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância,⁴⁸ pela Organização das Nações Unidas (ONU) e por agências do governo norte-americano (Torres Filho e Carvalho, 1989 *apud* Stefanini, 1998). Com esse modelo centralizado, cabia ao governo federal a escolha do cardápio e seus atributos nutricionais. Para dar sustentação financeira à campanha, que passou a ser chamada de Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), Juscelino Kubitschek criou um fundo especial contábil em 1956.⁴⁹

47. Decreto nº 37.106/1955.

48. Atualmente, Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

49. Decreto nº 40.052/1956.

4.2 O regime de 1964: uma tímida descentralização

Com o regime militar, importantes mudanças de rumo são operadas nas políticas educacionais, entre as quais destacamos o financiamento educacional do livro didático, da merenda escolar e do Inep. A descentralização das ações da União, pretendida pelo Decreto-Lei nº 200/67, no entanto, não ocorreu.

A Constituição de 1967 extinguiu a vinculação de recursos à educação, mas antes o regime criou o salário-educação como fonte suplementar de recursos.⁵⁰ Em 1968, é criado o FNDE, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), com a finalidade de captar recursos financeiros e canalizá-los para projetos educacionais, incluindo a merenda escolar.⁵¹ Ao FNDE coube a gestão do salário-educação, entre outros recursos destinados na lei que criou o fundo.

Em 1970, é concedida autonomia administrativa e financeira ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, que em 1972 é transformado no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, mantendo a sigla Inep, “com a finalidade de, como órgão central de direção superior, exercer todas as atividades necessárias ao estímulo, coordenação, realização e difusão da pesquisa educacional no país” (Brasil, 1972). Mas o Inep sofreu muitas mudanças no seu papel e na sua estrutura durante os anos 1970 e 1980, que colocaram em risco sua própria existência. Recuperou-se apenas nos anos 1990, com os novos papéis atribuídos no governo FHC (Guimarães, 1999).

Em relação às políticas do livro didático, verifica-se que “durante a ditadura militar brasileira o Ministério da Educação estabeleceu duas políticas para os livros didáticos distintas e organizadas concomitantemente” (Filgueiras, 2015, p. 87). De um lado, o estímulo e o controle do mercado privado de livros, e de outro a produção de manuais escolares e livros didáticos para estudantes carentes. Em 1966, o governo brasileiro firmou um acordo com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), ocasião em que foi criada a Comissão do Livro Técnico e Livro Didático (Colted),⁵² em substituição à CNLD. A Colted tinha a finalidade de incentivar, orientar, coordenar e executar as atividades do MEC relacionadas com a produção, a edição, o aprimoramento e a distribuição de livros técnicos e didáticos. Com o acordo, foi possível também adquirir e distribuir gratuitamente 51 milhões de livros para o ensino primário, secundário e superior, a partir de 1967, ao longo de três anos (Filgueiras, 2015). Mas essa política de distribuição não teve continuidade, por falta de recursos orçamentários.

50. Lei nº 4.440/1964, alterada pela Lei nº 4.863/1965.

51. Inicialmente como Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Indep), Lei nº 5.337/1968, transformado em FNDE em 1969 pelo Decreto-Lei nº 872/1969.

52. Decreto nº 59.355/1966. Inicialmente denominada Conselho do Livro Técnico e do Livro Didático, nos termos do Decreto nº 58.653/1966.

Também em 1967, a Campanha Nacional do Material Escolar é transformada na Fundação Nacional de Material Escolar (Fename), tendo “por finalidade a produção e distribuição de material didático de modo a contribuir para a melhoria de sua qualidade, preço e utilização”.⁵³ Em 1971, os objetivos se ampliam para a publicação própria de livros didáticos para o núcleo comum das matérias do ensino primário e secundário.⁵⁴ A ocorrência de escândalos na produção e na distribuição dos livros e as dificuldades na logística de distribuição levaram à criação de um grupo de trabalho para propor a reestruturação da produção de livros didáticos no Ministério da Educação e da Cultura, em 1971, que se encontrava fragmentada em três órgãos: INL, Colted e Fename (Filgueiras, 2015). A Colted foi extinta no mesmo ano, quando o livro didático passou para a alçada do INL, que continuava com suas atividades apesar de ter perdido relevância ao longo do tempo (Tavares, 2014).

A Fename continuou em atividade, recebendo em 1976 a incumbência de executar o Programa do Livro Didático (PLD), com recursos do FNDE. Em 1978, a Fename distribuiu 20 milhões de livros (Filgueiras, 2015). Em 1983, foi transformada na Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). A partir de 1985, com a Nova República, os livros passaram a ser escolhidos pelos próprios professores que os utilizam, mediante ampla consulta,⁵⁵ prática que já ocorria em alguns estados (Freitag, Motta e Costa, 1987) e que se mantém até o presente.

Na merenda escolar, a diminuição das doações internacionais nos anos 1960 levou a um aumento das compras realizadas pelo governo federal no regime militar. Essa expansão implicou um crescimento dos centros de distribuição regionais, que chegaram a 120 no final dos anos 1960. Mas a ação institucional da campanha, no período de 1967 a 1972, apontava para recursos limitados e desigualmente distribuídos (Stefanni, 1998). Com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), em 1972, autarquia do MS, é criado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronam), com destaque para a merenda (Silva, 1995).

A intenção era levar as decisões para a esfera das políticas de saúde, esvaziando o papel da educação, o que não se efetivou. No período de 1973 a 1979, mudanças na CNAE levaram a que a compra de grande parte de alimentos doados a estados e municípios fosse realizada pelas coordenações regionais, mediante a descentralização dos recursos, cabendo o papel de coordenação e controle à esfera federal. Em 1979, eram atendidos 3.549 municípios (Stefanni, 1998). No mesmo ano, a política de merenda passa a ser denominada Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Em 1981, a CNAE é substituída pelo Instituto

53. Lei nº 5.327/1967.

54. Lei nº 5.692/1971.

55. Decreto nº 91.542/1985.

Nacional de Alimentação Escolar (Inae), fundida com a Fename para a criação da FAE em 1983, e que passou então a ser responsável também pelo PNAE.

Com a CF/1988, em seu art. 208, inciso o atendimento ao aluno do ensino fundamental com programas suplementares de alimentação foi constitucionalizado, definindo-se que seria financiado com recursos de “contribuições sociais [portanto pertencentes ao orçamento da Seguridade Social] e outros recursos orçamentários” (Brasil, 1988). Assim, não poderia ser custeado com os novos recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) – 18% das receitas de impostos da União⁵⁶ –, nem com os recursos da contribuição social do salário-educação – fonte suplementar do ensino fundamental⁵⁷ e mais tarde estendida à educação básica.⁵⁸

4.3 Os governos Itamar Franco e FHC: as bases de uma nova governança orçamentária na educação

A partir de 1994, ainda no governo Itamar Franco, é colocada em marcha uma ampla agenda de reformas que se inicia com mudanças institucionais na política de financiamento da educação. Em seguida, importantes mudanças substantivas das políticas educacionais e de sua estrutura de governança, particularmente do relacionamento financeiro da União com estados, Distrito Federal e municípios, são iniciadas no governo FHC. O contexto era a implementação da reforma gerencial do Estado, mais especificamente do Plano Diretor da Reforma do Estado (Brasil, 1995). Essas mudanças se iniciam com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), com Itamar Franco, e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com FHC.

A aprovação do FSE, instituído em março de 1994 no contexto de restrições fiscais após o Plano Real, implicou a desvinculação de 20% de todos os impostos e contribuições da União, incluindo os destinados à educação. Ao mesmo tempo, o FSE deveria ser utilizado para o “custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social” (Brasil, 1994). Vigente em 1994 e 1995, foi depois prorrogado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) entre janeiro de 1996 e junho de 1997, e mais uma vez entre julho de 1997 e dezembro de 1999. Nessa última prorrogação, os objetivos passaram a ser o custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, incluindo a complementação de recursos da União ao Fundef. A partir de 2000,

56. Conforme estabelecido no *caput* do art. 212 da CF/1988.

57. Decreto-Lei nº 1.422/1975 e art. 212, § 5º, da CF/1988.

58. Emenda Constitucional nº 53/2006.

o fundo deixou de existir, e a CF/1988 passou a prever a simples desvinculação de recursos da União (DRU), sem estabelecer qualquer destinação.

Um fator de impacto adicional na perda de recursos vinculados à educação era que o cálculo do FSE, do FEF e da DRU era realizado sobre a receita bruta de impostos arrecadados pela União, antes da partilha tributária com estados, Distrito Federal e municípios. Desse modo, o impacto sobre recursos vinculados pela CF/1988 à MDE (*h*) era maior do que se aplicada à desvinculação diretamente à MDE (*g*) ou sobre o resultado líquido da vinculação (*f*). A tabela 1 apresenta os dados com base na LOA de 2003, a última elaborada pelo governo FHC.

TABELA 1
Impacto da DRU na MDE (2003)

Bloco	MDE na LOA 2003	Valores nominais (R\$ bilhões)	Valores reais (R\$ bilhões) ¹	Participação (%)
Receita	Receita de impostos arrecadada pela União (<i>a</i>)	108,1	294,72	100
	Transferências constitucionais de partilha tributária a estados, Distrito Federal e municípios (<i>b</i>)	43,7	119,14	40
	Receita líquida de impostos da União (<i>c</i> = <i>a</i> - <i>b</i>)	64,4	175,58	60
DRU	DRU de 20% sobre receita de impostos arrecadada pela União (<i>d</i> = 20% de <i>a</i>)	21,6	8,9	20
	Receita líquida após DRU (<i>e</i> = <i>c</i> - <i>d</i>)	42,8	116,6	40
MDE	18% da MDE sem DRU (<i>f</i> = 18% de <i>c</i>)	11,6	31,6	18
	18% da MDE aplicando-se a DRU à MDE (<i>g</i> = 80% de <i>f</i>)	9,3	25,3	14
	18% da MDE sobre receita líquida após DRU (<i>h</i> = 18% de <i>e</i>)	7,7	21,0	12

Fonte: Brasil (2003).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Preços reais médios de 2021, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE).

Como se pode perceber, o cálculo do FSE, do FEF e da DRU aplicado a partir da receita bruta de impostos (*a*) implicou uma redução da vinculação de 18% da receita líquida de impostos para 12%, ou seja, uma perda de 33% dos recursos da educação. Se a desvinculação incidisse sobre a receita líquida de impostos, o resultado seria uma diminuição para 14% da receita líquida, uma perda de 22% – no caso, esse cálculo tem o mesmo resultado do apresentado na letra (*g*) da tabela 1.

A criação do Fundef, por sua vez, alterou substantivamente a política nacional para o ensino fundamental, a forma de financiamento e a forma de relacionamento da União com os entes subnacionais. Ele foi criado como um fundo contábil em 1996 e implantado a partir de janeiro de 1998, por um prazo de dez anos,⁵⁹

59. EC nº 14/1996, regulamentada pela Lei nº 9.424/1996 e pelo Decreto nº 2.264/1997.

sendo que, do total do fundo, no mínimo 60% deveriam ser utilizados para a remuneração de professores, gerando forte impacto no piso nacional da categoria. Era composto, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, por uma cesta de 15% da arrecadação de impostos pertencentes a estados e municípios, ou seja, uma subvinculação dos 25% previstos na CF/1988 que esses entes deveriam destinar à MDE.⁶⁰

Também se constituía em receita do Fundef a complementação da União para os estados que não conseguissem alcançar o valor *per capita* por aluno para assegurar o padrão mínimo de qualidade do ensino. O valor, no entanto, sempre foi definido a partir das restrições fiscais do governo federal, numa espécie de conta de chegada. Em 2003, por exemplo, mesmo ano dos dados apresentados na tabela 1, foram aplicados R\$ 620 milhões, dos quais R\$ 500 milhões eram dos recursos vinculados à MDE e R\$ 120 milhões do salário-educação.⁶¹ Isso significa a utilização de fontes que já financiavam políticas federais de educação, não implicando financiamento adicional pela União, mas acarretando cortes em outras políticas.

A EC do Fundef estabeleceu os recursos que seriam distribuídos entre o governo estadual e os governos municipais com base na matrícula dos alunos da educação básica, aferida pelo censo escolar, o qual já era realizado pelo Inep desde 1964. O acompanhamento e o controle da distribuição e da aplicação dos recursos deveriam ser realizados pelos conselhos estaduais e municipais do Fundef, com participação do Poder Executivo, dos conselhos nacional e estaduais de educação, dos pais de alunos, de professores, de representantes dos trabalhadores em educação, entre outros. A partir daí, o censo escolar assume papel fundamental na definição dos valores repassados a entes subnacionais em diversas outras políticas financiadas pela União, e os conselhos do Fundef tornam-se peças essenciais no controle social e na fiscalização dos recursos descentralizados.

Após a criação do Fundef, as principais mudanças nas organizações encarregadas da coordenação e execução de políticas educacionais nesse período são: i) a transformação do Inep em autarquia do MEC; ii) a fusão da FAE com o FNDE; e iii) a extinção das delegacias regionais do MEC (Demecs) nos estados. Essas medidas foram acompanhadas da criação das transferências automáticas na educação para os repasses da merenda escolar e do então recém-criado PDDE.

60. Os impostos que compõem a cesta são: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) devida aos estados e ao Distrito Federal; e recursos transferidos pela União a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações.

61. Conforme consulta realizada em 30 de junho de 2021 em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/>>.

Com a transformação do Inep em autarquia, em 1997, ele recebe como missão o desenvolvimento de sistemas de avaliação educacional, e a produção e a disseminação de estatísticas e informações educacionais.⁶² Depois de perder a relevância que teve até o início do regime militar e de ser quase extinto no governo Fernando Collor de Mello, o órgão se transformou num dos principais instrumentos de assessoramento e coordenação das políticas educacionais (Castro, 1999), o que representa uma refundação não apenas legal, mas também como política e institucional do órgão.

Em maio de 1998, a FAE foi extinta e suas competências e estrutura são transferidas ao FNDE.⁶³ Até então, a FAE executava, além do PNAE e do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), outros programas oriundos da missão da antiga Fename.⁶⁴ Esta mudança consolida o FNDE não apenas como órgão financiador da política educacional para o ensino fundamental, mediante financiamento de políticas educacionais executadas por outros órgãos, mas também como operacionalizador das políticas. Anteriormente, o FNDE realizava apenas transferências para projetos de investimento dos entes subnacionais, incluindo-se as emendas parlamentares à LOA alocadas no seu orçamento. Com a unificação, as representações da FAE nos estados (Refaes), oriundas das antigas representações da CNME, foram extintas.

Em dezembro de 1998, também foram extintas as Demecs, criadas em 1937, no primeiro governo Vargas, como delegacias federais de educação.⁶⁵ Quando de sua extinção, elas realizavam a intermediação política e administrativa do MEC e do FNDE com as administrações estaduais e municipais. As Demecs recebiam os planos de trabalho para a realização de convênios; liberavam os recursos para os entes subnacionais, após a descentralização dos mesmos pelo MEC e pelo FNDE; e recebiam e analisavam as prestações de contas. Com sua extinção, todas estas funções foram transferidas também ao FNDE, e centralizadas em Brasília, gerando um volume extraordinário de processos de convênios e prestações de contas numa estrutura física, administrativa e de recursos humanos insuficientes para esta tarefa. Até hoje, existe um estoque de cerca de 200 mil processos de prestações de contas não examinados pelo FNDE. É neste contexto que surgem as transferências automáticas das políticas educacionais, iniciando-se pelo PNAE.

As mudanças perpetradas no PNAE ocorreram em 1994, no governo do presidente Itamar Franco, ainda sob responsabilidade da FAE, quando a política, a

62. Lei nº 9.948/1997.

63. Lei nº 9.649/1998.

64. Programa Nacional de Material Escolar (PNME); Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE); Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE); Programa Nacional de Editoração Gráfica; Programa Nacional Biblioteca do Professor; e Programa Nacional Salas de Leitura (PNSL).

65. Lei nº 378/1937.

logística e a governança orçamentária do programa foram alteradas. A aquisição e a distribuição dos gêneros alimentícios foram substituídas pela realização de convênios com estados e municípios para o repasse de recursos financeiros,⁶⁶ o que foi denominado como a municipalização da merenda escolar. Segundo Stefani (1998), foram firmados 310 convênios com municípios e com as 27 UFs para atender às redes estaduais e municipais que participavam do PNAE, mas que não aderiram ao novo modelo convencional. Conforme dados do FNDE, no total eram 1.532 municípios atendidos em 1994.⁶⁷ Fica evidente a dificuldade técnica e operacional dos municípios, acostumados com o simples recebimento da merenda, que agora teriam que apresentar planos de trabalho detalhados para receber os recursos, planejar os cardápios e fazer suas próprias licitações para a aquisição dos gêneros alimentícios.

O passo seguinte, de grande relevância para a governança orçamentária do PNAE, e já sob a administração do FNDE, foi a autorização dada em dezembro do 1998 para a realização de transferências automáticas de recursos para os municípios, em substituição ao instrumento convencional.⁶⁸ Nesse momento, eram 4.314 os municípios participantes do PNAE por intermédio do instrumento convencional, o equivalente a 70% dos municípios brasileiros.⁶⁹ Com a mudança, os municípios que não aderiram à descentralização convencional foram incluídos, e o PNAE passou a abarcar todo o Brasil. Os recursos são de caráter supletivo e destinados apenas para a compra de gêneros alimentícios.

Importante inovação institucional adotada na mesma ocasião foi a criação de conselhos de alimentação escolar (CAE) como condição para que o ente federativo recebesse os recursos do PNAE, com a função de fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos e os cardápios da merenda – que passaram a ser de atribuição dos entes subnacionais pela primeira vez em mais de quarenta anos. Os conselhos são formados por representantes dos poderes Executivo e Legislativo, dos pais e das organizações da sociedade civil (Belik e Chaim, 2009).

A prestação de contas da aplicação dos recursos passou a ser feita ao CAE, que envia apenas o demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira dos recursos repassados, com parecer conclusivo acerca de sua aplicação. Os documentos comprobatórios devem ser mantidos pelo ente da Federação pelo prazo de cinco anos para fins de verificação dos órgãos de controle, e desse modo

66. Lei nº 8.913/1994.

67. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

68. Medida Provisória (MP) nº 1.784/1998. Atualmente, a autorização é dada pela Lei nº 11.947/2009, conversão da MP nº 455/2008.

69. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

não são mais enviados ao FNDE. Registre-se que a utilização das transferências automáticas como instrumento de governança orçamentária do PNAE, assim como a dos CAEs como mecanismo de controle do programa, foi adotada no primeiro semestre de 1998, já tendo em conta que as Demecs seriam extintas no segundo semestre, como planejado e preparado desde o início do governo FHC, três anos antes.⁷⁰

No mesmo ato legal que instituiu as transferências automáticas da merenda escolar, foi criado o PDDE, até hoje vigente, com o objetivo de elevar o desempenho escolar mediante a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas. Foram definidas como participantes as escolas públicas do ensino fundamental das redes de ensino dos entes subnacionais e as escolas privadas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).⁷¹ Os recursos do programa são transferidos diretamente para uma conta administrada pela escola que aderir ao programa. A prestação de contas da escola é apresentada ao município ou à secretaria estadual de educação a que estiver subordinada, que por sua vez realiza a prestação de contas unificada ao FNDE. Seguindo o mesmo modelo do PNAE, a prestação de contas do PDDE também é realizada de maneira simplificada.

4.4 Os governos Lula: um novo modelo de governança orçamentária federativa para um orçamento em crescente expansão

Com os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), a prioridade dada às políticas educacionais é evidenciada pelo expressivo aumento do orçamento do MEC. Isso foi possível graças à utilização intensiva das transferências automáticas, criadas anteriormente, mas aplicadas de forma limitada, como modelo de relação financeira com estados e municípios, o que restringiu enormemente a realização de convênios entre o MEC e os entes subnacionais.

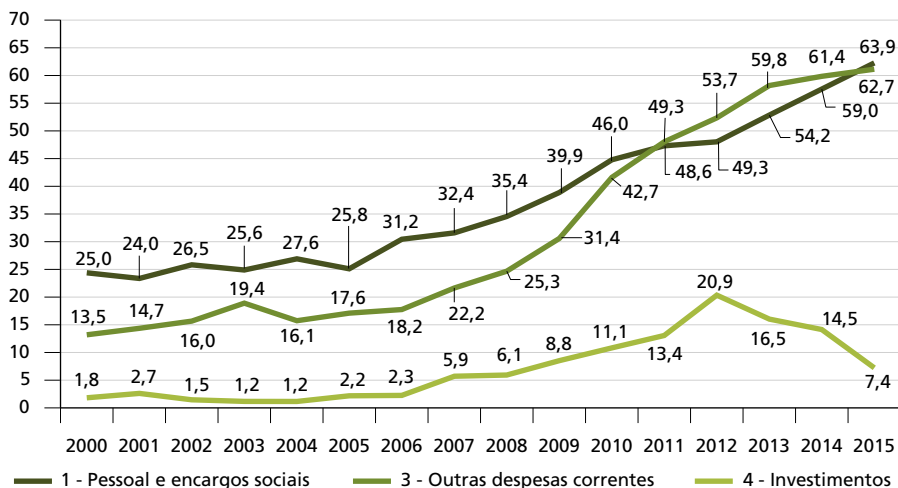
Esse processo se inicia na segunda metade do primeiro mandato presidencial e se consolida no segundo mandato, quando o Plano Plurianual (PPA) do governo federal é batizado de Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade.⁷² A expansão orçamentária se estendeu nos governos de Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016). O gráfico 1 apresenta os dados do orçamento executado pelo MEC entre 2000 e 2015, segundo o grupo de natureza de despesa. No período de dez anos, os gastos totais do MEC aumentaram em 200%, em valores reais.

70. Conforme a declaração do então secretário-executivo do ministério (MEC..., 1998).

71. Art. 9º da MP nº 1.784/1998. Anteriormente à publicação da MP, a Resolução nº 3, de 4 de março de 1997, do Conselho Diretor do FNDE, havia criado o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), o precursor do PPDE (Mafassiolí, 2015).

72. Lei nº 11.653/2008.

GRÁFICO 1

Evolução das despesas executadas do MEC, por grupo de natureza da despesa¹ (2000-2015)(Em R\$ bilhões)²

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) do Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www1.siop.planejamento.gov.br/>>.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Despesa empenhada. Não inclui juros e amortizações da dívida pública e inversões financeiras.

² Preços médios de 2021, deflacionados pelo IPCA/IBGE.

No ensino superior e na educação profissional, foram realizados massivos investimentos para a expansão das matrículas nas redes de ensino vinculadas ao MEC. Isso resultou no crescimento das despesas de pessoal com novos professores e servidores técnico-administrativos, que saltaram de R\$ 25,8 bilhões em 2005 para R\$ 63,9 bilhões em 2015. Os investimentos chegaram ao seu auge em 2012 (R\$ 20,9 bilhões), no governo Dilma, com o amadurecimento dos projetos de expansão dessas redes e o aumento das transferências a outros entes da Federação. Mas caíram para cerca de um terço desse valor em 2015 (R\$ 7,4 bilhões), com o fim da expansão de universidades e institutos federais, passando os parques investimentos a ser fortemente sustentados pelas transferências aos entes subnacionais, que responderam por 80% dessas despesas no mesmo ano.

O crescimento das despesas de custeio, que passaram de R\$ 16,1 bilhões em 2004 para R\$ 61,7 bilhões em 2015, ocorreu por duas razões. Por um lado, pela expansão das redes de ensino superior e de educação profissional, que aumentaram suas despesas de funcionamento com a nova infraestrutura física. Por outro, pelo considerável aumento das transferências a entes subnacionais destinadas à educação básica, devido à inclusão da educação infantil e do ensino médio em programas que antes financiavam apenas o ensino fundamental, e em virtude da criação do

Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Observe-se que, dado que a classificação do grupo de natureza da despesa é uma classificação econômica, a maior parte das despesas com políticas de educação, consideradas um investimento social, é classificada orçamentariamente como despesas correntes (custeio), uma vez que não gera formação bruta de capital fixo na economia (FBCF). Do ponto de vista contábil, não representam acréscimo patrimonial, sendo tais despesas vistas como de consumo. É o caso de livros, materiais didáticos, gêneros alimentícios, bolsas de estudo, atividade de transporte de estudantes, funcionamento de laboratórios, formação de professores, pagamento de pessoal etc.

A estratégia adotada pelo MEC para ser alçado à condição de prioridade governamental consistiu em múltiplas e concomitantes iniciativas políticas e de gestão, após um início difícil no primeiro governo Lula, quando o ministério chegou a perder recursos nas despesas de custeio no orçamento elaborado em 2003 para 2004. A chegada de Fernando Haddad ao comando da pasta alterou o cenário. Próximo ao presidente da República, o maior definidor de prioridades, Haddad convenceu Lula de que, juntamente com a criação do Bolsa Família e do Suas, a política educacional constituía o cerne da política social historicamente defendida pelo grupo que assumiu o novo governo. Os passos seguintes foram a apresentação de novos programas educacionais e a demonstração de capacidade operacional para sua execução, de forma a viabilizar o aumento do financiamento do MEC.

Mais de quarenta programas foram apresentados no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Do ponto de vista orçamentário, ele foi inicialmente desenvolvido como um componente educacional do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Sua formulação, no entanto, ganhou robustez conceitual e técnica, transformando-se num ambicioso plano que abarcou todos os níveis e modalidades de educação, descolando-se do PAC. Segundo Haddad (2008, p. 5-6), seu objetivo era “enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais (...) através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo”. A principal inspiração foi o já referido Manifesto dos Pioneiros de 1932.

A operacionalização do PDE na educação básica institucionalizou os instrumentos de governança orçamentária criados no governo FHC, de realização de transferências automáticas para estados e de prestação de contas simplificadas da aplicação dos recursos. Isso se verificou não apenas em relação a novos programas criados pelo PDE, mas também em relação ao PDDE e ao PNAE, ampliados substancialmente. O mesmo ocorreu com o livro didático, que foi, ainda, estendido aos alunos do ensino médio, aumentando consideravelmente os recursos aplicados no

programa – embora se trate de um repasse na forma de livros já adquiridos e não em dinheiro.

Na merenda escolar, adotou-se uma política de atualização do valor *per capita* repassado pelo governo federal, que havia sido congelado no governo FHC. O programa foi significativamente ampliado, com a inclusão dos alunos do ensino médio, visto que atendia apenas ao ensino fundamental desde sua formulação inicial em 1955. Outros segmentos foram acrescentados, como as escolas indígenas e rurais, e os alunos da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Dado que a operacionalização dos repasses automáticos da merenda escolar já estava instituída, foram utilizados os dados do censo escolar e o cadastro das escolas do Inep⁷³ para incluir os respectivos repasses a estados, Distrito Federal e municípios.

O PDDE, por sua vez, foi utilizado para o aumento dos repasses mediante a criação de novas políticas. Transformou-se numa espécie de “programa guarda-chuva”, sob o qual se operacionalizavam diversos outros programas criados por portarias ministeriais ou resoluções do conselho diretor do FNDE, definindo-se os objetivos, o conteúdo substantivo e os valores *per capita* a serem repassados. Foi integrado aos planos de ação articulada (PAR) a partir de 2007 e estendido para a educação infantil e o ensino médio a partir de 2009 (Mafassoli, 2015). Para ser ter ideia da amplitude do programa, no quadro 1 são apresentados os eixos e as ações financiadas em 2020 e 2021, referentes ao governo Jair Bolsonaro. Atualmente, o PDDE é dividido em eixos, que se subdividem em ações integradas, cada uma representando um diferente programa do MEC.

QUADRO 1
Eixos e ações financiadas pelo PDDE (2020-2021)

Eixos	Ações	
	2020	2021
PDDE Integral	Mais Educação	
	Novo Mais Educação	
PDDE Qualidade	Ensino Médio Inovador	Emergencial
	Atleta na Escola	Educação Conectada
	Mais Cultura na Escola	Novo Ensino Médio
	Mais Alfabetização	

(Continua)

73. Assinale-se que, desde 2001, o nome completo do Inep passou a ser Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, em homenagem ao eminente educador baiano, ex-diretor da instituição. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historia>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

(Continuação)

Eixos	Ações	
	2020	2021
PDDE Estrutura	Água na Escola	Água e Esgoto Sanitário
	Escola Acessível	Escola Acessível
	Escola do Campo	
	Escolas Sustentáveis	

Fonte: PDDE. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/programas/pdde>>. Acesso em: 4 jul. 2021.

Elaboração do autor.

Durante o primeiro governo Lula, foram implementados diversos outros programas, mediante autorização legal específica, utilizando-se do instrumento das transferências automáticas para secretarias estaduais ou municipais, tais como:

- o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja), que repassa recursos para novas turmas de EJA cujas matrículas ainda não foram inseridas na partilha do Fundeb;⁷⁴
- o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) Urbano, destinado a jovens alfabetizados de 18 a 29 anos que não tenham concluído o ensino fundamental;⁷⁵
- o Projovem Campo – Saberes da Terra, para a formação de jovens agricultores alfabetizados de 18 a 29 anos que não tenham concluído o ensino fundamental;⁷⁶
- o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) para a alfabetização de jovens, adultos e idosos;⁷⁷ e
- o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), para promover o transporte de alunos de educação básica da área rural para a rede pública de ensino.⁷⁸

O antigo PNTE, voltado à aquisição de veículos escolares, foi reformulado e lançado em 2007 como Caminho da Escola. O programa foi redesenhado a partir de uma padronização estabelecida pelo FNDE, numa parceria com o

74. Lei nº 10.880/2004.

75. Gerido inicialmente pela Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), destinado a jovens de 18 a 24 anos, foi criado em 2005 e transferido para o FNDE em 2012 (Alencar e Lima, 2019).

76. Criado inicialmente como Saberes da Terra em 2005, foi transformado em lei pela MP nº 411/2007, convertida na Lei nº 11.692/2008.

77. Criado em 2003, utilizando-se do instrumento convenial, o PBA passou a ser executado por transferências automáticas com a edição da Lei nº 10.880/2004.

78. Lei nº 10.880/2004. No ano anterior, a Lei nº 10.709/2003 incluiu na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) o transporte escolar estadual e municipal como obrigação dos respectivos entes.

Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi), para a aquisição de ônibus, micro-ônibus e embarcações. A fim de facilitar as aquisições e assegurar a padronização, o FNDE passou a realizar periodicamente um registro de preços nacional (RPN), cabendo aos demais entes a adesão e aquisição. A experiência acumulada pelo FNDE para a aquisição de livros didáticos mediante a utilização de RPN foi fundamental para o desenho e o êxito do Caminho da Escola. Esse programa teve como fonte inicial de recursos as emendas apresentadas por parlamentares à LOA e uma linha de financiamento de R\$ 300 milhões⁷⁹ aberta pelo BNDES para o financiamento de veículos pelos demais membros da Federação. Os estados, o Distrito Federal e os municípios também poderiam aderir ao RPN utilizando recursos próprios (Ribeiro e Jesus, 2015).

Juntamente com o PDE, foi lançado, em 2007, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (União, estados, Distrito Federal, municípios, famílias e comunidade), com o objetivo de melhoria do ensino básico, contando no total com 23 diretrizes.⁸⁰ O plano estabelece como indicador o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), calculado pelo Inep a partir dos dados do Censo Escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). A adesão voluntária dos entes subnacionais permite o acesso à assistência técnica e financeira da União, por intermédio dos PAR, que, em articulação com o PPA, passou a abarcar todos os demais programas do FNDE em que a União financia ações municipais e estaduais.

O diagnóstico municipal e estadual é realizado por meio do Módulo PAR do Sistema de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec).⁸¹ O plano de ações, com as respectivas metas de cada ente, e o termo de convênio plurianual são elaborados automaticamente pelo próprio sistema. A meta-síntese do PAR é a evolução da nota do Ideb do ente para um período quadrienal. Mas o fato de partir de uma avaliação técnica, e de ser elaborado via sistema automatizado, não significa que o plano não possa incorporar metas específicas propostas pelos gestores a partir de sua visão política sobre as prioridades de seus entes federados. Não existe aqui, por exemplo, um critério legal de atendimento da demanda local, como no caso da utilização dos dados do censo escolar para o PDDE, o PNAE e o PNTE. Tampouco há valores definidos com base no número de alunos das turmas formadas, como no Peja, no Projovem e no PBA. Isso permite negociações entre os gestores e o MEC em torno das ações a serem definidas.

79. Valores a preços correntes. A preços médios de 2021, o valor seria R\$ 1,4 bilhão.

80. Decreto nº 6.094/2004.

81. O Simec foi criado e desenvolvido pela equipe da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) do MEC para a automação da governança de seus processos de trabalho, com recursos de cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Mais tarde, foi expandido para a governança do PDE, quando passou a ser chamado de Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle. Foi o vencedor da 13ª edição do Concurso Inovação no Setor Público, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Essa mudança na governança das transferências do MEC representa um grande avanço para todos os envolvidos. Estados e municípios deixaram de negociar convênios separadamente em diversas secretarias do MEC e diretorias do FNDE, nas quais montavam carteiras de financiamento educacional, com todas as consequências burocráticas que isso implica. Por seu turno, a União racionalizou sua estrutura física e humana, seus recursos financeiros e os esforços educacionais, estabelecendo um plano integrado e sistêmico de alcance nacional, com metas claras e objetivas.

Em 2012, o PAR foi regulamentado por lei, a qual o insere formalmente no PDE, sem citar o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Foi criado o Comitê Estratégico do PAR para definir, monitorar e revisar o plano, com representação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).⁸²

Como se pode perceber, as transferências automáticas se converteram no instrumento de repasse de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios nas políticas de educação básica. Isso permitiu, do ponto de vista da governança orçamentária, a ampliação das políticas e do financiamento da educação básica, num contexto de restrição física e humana da estrutura do MEC, quando comparada ao início dos anos 1990. Este tipo de transferência se tornou tão habitual que, para facilitar sua classificação na LOA da União, e sua gestão interna no FNDE, foram criadas duas subfunções na classificação funcional, denominadas transferências para a educação básica,⁸³ em 2008, e educação básica, em 2011.⁸⁴ A criação dessas subfunções – que expressa a ampliação e a incorporação do ensino médio nas políticas do MEC – facilita, para o FNDE, a programação, a execução orçamentária e a prestação de contas aos órgãos de controle dessas transferências.⁸⁵

Resta comentar as estratégias para o aumento do financiamento das políticas educacionais. Essas estratégias implicaram basicamente: i) a retirada da incidência da DRU sobre a educação; ii) o esforço arrecadatório do salário-educação; e iii) a aprovação do Fundeb em substituição ao Fundef.

Em 2009, ainda durante a vigência da DRU para o período 2008-2011, é aprovada a retirada da incidência de 20% sobre os recursos vinculados à educação, na forma apresentada na tabela 2, fazendo com que em 2011 ela não mais ocorresse.⁸⁶ Registre-se, porém, que a retirada da incidência da DRU, quando ocorreu, não produziu efeito prático sobre o orçamento do MEC, pois seu crescimento já vinha sendo financiado

82. Lei nº 12.695/2012.

83. A classificação funcional foi criada pela Portaria da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) nº 42/2008.

84. Portaria SOF nº 54/2011.

85. Nota Técnica nº 006/2011/SPO/SE/MEC.

86. EC nº 59/2009.

com recursos livres do Tesouro Nacional (fonte nº 100 na classificação do Manual Técnico do Orçamento do governo federal), para além da vinculação constitucional. Mas o fim da DRU sobre a educação produziu maior segurança jurídica para a manutenção dos patamares mínimos de financiamento da educação, independentemente do governo.

TABELA 2
Incidência da DRU na MDE (2008-2011)
(Em %)

Ano	DRU
2008	20,0
2009	12,5
2010	5,0
2011	0,0

Elaboração do autor.

Na tabela 3, são apresentadas as fontes de financiamento do MEC entre 2008 e 2011. Os dados evidenciam que o aumento dos recursos vinculados à MDE ocorre num contexto de crescimento das fontes de financiamento primárias do Tesouro Nacional, indicando que o fim da incidência da DRU sobre a educação não teve impacto na decisão do governo de aumentar o orçamento do ministério. Mesmo com a MDE passando de R\$ 33,4 bilhões para R\$ 62 bilhões no período (aumento de 85,6%), os aportes de recursos primários de livre aplicação do Tesouro Nacional (fonte nº 100) cresceram na mesma proporção, 88%.

TABELA 3
Fontes de financiamento do MEC (2008-2011)¹
(Em R\$ bilhões)

	2008	2009	2010	2011
MDE	33,40	41,58	49,66	62,00
Recursos primários de livre aplicação do Tesouro Nacional	12,66	16,46	21,38	23,80
Salário-educação	6,96	7,45	8,94	8,24
Recursos da Seguridade Social	12,37	15,26	12,70	12,85
Receitas próprias	1,77	1,87	2,07	1,85
Fontes financeiras (Tesouro Nacional e outras)	0,00	0,00	0,00	2,60
Outras fontes	0,04	0,02	5,17	0,09
Total	67,21	82,64	99,92	111,42

Fonte: Siop.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Despesa empenhada.

A segunda estratégia foi o esforço para aumentar a arrecadação do salário-educação. Essa contribuição era arrecadada pelo FNDE, que tinha dificuldades na operacionalização e na fiscalização. Com a criação da Receita Federal do Brasil (RFB) em 2005, o recolhimento passou a ser realizado pelo novo órgão, levando ao aumento da arrecadação. No gráfico 2, estão apresentados os recursos do salário-educação empenhados pelo FNDE entre 2000 e 2015, a preços médios de 2021, equivalentes à parte da União. Constatase um crescimento considerável dos recursos, da ordem de 358% no período, verificando-se uma queda em 2015, decorrente do declínio da atividade econômica.

GRÁFICO 2

Evolução das despesas executadas com recursos do salário-educação (FNDE) (2000-2015)¹

(Em R\$ bilhões)²



Fonte: Siop.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Despesa empenhada.

² Preços médios de 2021, deflacionados pelo IPCA/IBGE.

A criação do PNATE foi um episódio em que o MEC percebeu uma oportunidade de obter novas fontes de financiamento para suas políticas com recursos do salário-educação. Mudanças na legislação em 2003 mantiveram a repartição original da arrecadação do salário-educação entre a União e os entes da Federação (um terço para a União e dois terços para os entes), mas diminuíram sua incidência para apenas 90% da arrecadação.⁸⁷ O MEC passou a reivindicar os 10% restantes, encontrando forte oposição nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. O resultado dessa disputa foi um acordo segundo o qual os recursos seriam destinados à

87. Lei nº 10.832/2003.

criação do PNATE, que estabeleceu transferências automáticas de recursos de custeio, com um valor *per capita* por aluno matriculado, com base no censo escolar. Com sua institucionalização, o PNTE passou a ser financiado por diversas fontes fiscais.

Por fim, a aprovação do Fundeb, em 2006, em substituição ao Fundef, foi determinante para o aumento dos recursos para a educação. A subvinculação estabelecida dos impostos estaduais e municipais passou de 15% para 20%, e a complementação da União foi elevada substancialmente. Nos três primeiros anos (2007-2009), a União complementava o Fundeb com um valor fixado no texto constitucional, passando a 10% do total dos fundos estaduais a partir do quarto ano (2010). A tabela 4 apresenta este crescimento. Com a mudança, os guardiões, encarregados dos cálculos e da implementação das restrições fiscais, deixaram de participar da arena decisória que anualmente fixava o valor da complementação da União ao Fundef.

TABELA 4

Complementação da União ao Fundef (2006) e ao Fundeb (2007-2010)
(Em R\$ bilhões)

Ano	Valores correntes		Valores atualizados ¹	
	EC	EXEC	EC	EXEC
2006	-	0,45	-	0,99
2007	2,00	2,01	4,25	4,27
2008	3,00	3,17	6,11	6,45
2009	4,50	5,07	8,65	9,75
2010	6,70	6,70	12,35	12,35

Fonte: Siop.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores atualizados pelo IPCA/IBGE a preços médios de 2021.

Obs.: EC – valor previsto na emenda constitucional; EXEC – valores executados (empenhados/liquidadados).

A aprovação do Fundef e do Fundeb também foi fundamental para a manutenção das transferências automáticas educacionais e para os PAR. No caso dos PAR, quando eles foram implementados, as prestações de contas passaram a ser feitas por meio dos conselhos do Fundef, substituídos pelos conselhos do Fundeb. Basicamente, trata-se do mesmo modelo adotado pelo PDDE e pela política de merenda, em que os documentos são mantidos pelas unidades executoras municipais e estaduais, as prestações de contas são apresentadas e aprovadas nos conselhos, e o FNDE recebe as informações da despesa de forma consolidada para análise e aprovação.

Atualmente, esse processo é realizado eletronicamente por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC) do FNDE, implantado em 2012, para todos os programas de transferência automática. Por sua vez, o processo de aprovação das contas pelos CAEs e pelos conselhos do Fundeb é realizado via

Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon). As prestações de contas dos PAR deixaram de ser realizadas no SIGPC e passaram a ser feitas no Simec a partir de 2018, para integrá-las com o cadastro de iniciativas e solicitações de recursos. Sem essa estrutura de conselhos com participação social no acompanhamento das políticas e da aprovação das contas, as transferências automáticas na educação teriam suas prestações de contas centralizadas, gerando altos custos de transação para todos os envolvidos (governos municipais, estaduais e federal) semelhantes ao instrumento convencional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame da institucionalização das transferências voluntárias da União evidencia uma crescente burocratização e complexificação das regras e dos instrumentos utilizados, patrocinadas pelos guardiões do orçamento – designadamente, a STN –, em acordo com os controladores – nomeadamente, os órgãos de controle interno e externo, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). A legislação e os mecanismos para a realização de transferências a estados e municípios foi alterada significativamente. Especificamente em relação às mudanças legais para a realização de transferências voluntárias, constata-se a existência de dois movimentos antagônicos de alterações na legislação. De um lado, há o aumento das exigências legais e técnicas que precisam ser cumpridas para a habilitação dos entes subnacionais e a aprovação dos projetos apresentados, o que dificulta a assinatura dos convênios. De outro lado, observa-se a busca de excepcionalidades legais para que essas exigências sejam dispensadas, visando facilitar a concretização dos convênios.

Diante dos custos transacionais crescentes impostos às organizações envolvidas na formalização de transferências voluntárias a entes subnacionais, constata-se a recorrente criação de excepcionalidades legais para as políticas de educação, assistência social e, principalmente, saúde. Essas excepcionalidades estão presentes em regras facilitadoras das transferências voluntárias, na própria LRF, na LDO e nas emendas parlamentares impositivas. Afinal, os gastadores também encontram suas formas de atingir seus objetivos.

A exposição e a análise dos dados apresentados neste capítulo evidenciam como a União foi sistematicamente chamada a participar do financiamento das políticas educacionais do país após o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. A implantação dessas políticas numa estrutura federativa e num contexto de crescentes demandas por maior participação dos cidadãos nas políticas públicas passou a demandar sua progressiva descentralização. No entanto, o processo de descentralização esbarrou no complexo instrumento convencional desenvolvido pelos controladores a partir do Decreto-Lei nº 200/1967. Isso implicou crescentes e proibitivos

custos transacionais para os órgãos encarregados de políticas públicas articuladas federativamente e com financiamento significativo, como é o caso das políticas educacionais.

Ao mesmo tempo, surgiram novos instrumentos de transferências automáticas de recursos patrocinados por gastadores. Dada a diversidade desses instrumentos, pode-se dizer que não constituem mais excepcionalidades, mas que a regra é a construção de arranjos formais específicos que permitam escapar da norma geral. Isso acontece nas políticas públicas que têm demonstrado maior poder de articulação política e social, organizando coalizões de gastadores para exercer pressão sobre os definidores de prioridade: educação, assistência social e saúde. Essas políticas, além de criarem excepcionalidades no instrumento do convênio (e do contrato de repasse), conseguiram estabelecer instrumentos específicos para cada uma delas, visando à realização de transferências automáticas que não seguem as regras convencionais analisadas neste capítulo.

Como alternativa, o MEC desenvolveu um sistema particular de governança orçamentária, composto de instrumentos legais, operacionais e tecnológicos, que permite realizar transferências automáticas para os programas da educação básica sem a utilização do instrumento convencional. Ao mesmo tempo, as políticas educacionais encontraram um caminho próprio para transferências automáticas sem necessidade de criação de um fundo contábil, como ocorre no SUS e no Suas.

Isso foi possível mediante a longa história de aprendizado organizacional iniciada com a implementação dos programas do livro didático e da merenda escolar, criados ainda no primeiro governo Vargas. No regime militar, buscou-se aumentar em escala essas políticas, dentro da descentralização prevista pelo Decreto-Lei nº 200/1967, mas esbarrou-se em limites orçamentários para tanto. Ao mesmo tempo, buscou-se reorganizar a estrutura administrativa federal para um relacionamento com os entes subnacionais com base no instrumento convencional (merenda) ou na distribuição direta de bens (livro didático). No caso da merenda, essa política passa a ter suas compras descentralizadas dentro da estrutura do governo federal e, depois, para estados e municípios, mediante o instrumento convencional. Criou-se o FNDE, mais tarde fundido com a FAE, que por sua vez foi criada a partir da Fename e do Inan, dois órgãos originários das campanhas nacionais do livro didático e da merenda escolar do período varguista.

No governo FHC, a centralização das políticas de ensino fundamental e as inovações realizadas foram organizadas no âmbito do FNDE, seguindo o roteiro do PDRAE (Brasil, 1995). No caso da merenda escolar, demandaram-se instrumentos com menores custos transacionais, em nome da eficiência e da eficácia do programa no contexto das relações federativas. Nesse período, foram criadas as transferências automáticas para a merenda escolar e o PDDE.

No governo Lula, o FNDE é escolhido para se tornar um elemento central na estratégia de ampliação das políticas da educação básica, mediante a operacionalização e expansão do instrumento das transferências automáticas. O aprendizado e a construção de novas capacidades organizacionais foram fundamentais para o desenvolvimento substantivo das políticas para a educação básica e o crescimento do financiamento observados no governo Lula.

Essa história não é construída em linha reta; muitos foram os percalços. Mas, a cada passo, são percebidos o papel e a influência dos arranjos institucionais anteriores para estabelecer as alternativas e os novos arranjos introduzidos. Assim, pode-se caracterizar esse processo como uma história dependente da trajetória (*path dependent*), de caráter eminentemente incremental e baseada na aprendizagem organizacional. Afinal, o passado exerce papel relevante nas condições em que as decisões são tomadas e as políticas reordenadas institucionalmente, assim como o presente condiciona as decisões que poderão ser tomadas no futuro.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José R. R.; CASTRO, Kleber P. Carga tributária brasileira em perspectiva histórica: estatísticas revisadas. **Tax Administration Review**, v. 45, p. 139-154, Sep. 2019. Disponível em: <https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_45/2019_RAT45_ebook_es.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2022.
- ALENCAR, Cláudio; LIMA, Murilo Campos Rocha. Política educacional do Projovem Urbano: uma revisão bibliográfica em relação à invisibilidade social. **Id on line**, v. 13, n. 44, p. 787-795, 2019.
- ALENCAR, Cristiene de Paula. **Manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932 no Brasil**: o acontecimento, o discurso e os dispositivos de verdade. 2016. 187 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2016.
- AZEVEDO, Fernando de *et al.* O manifesto dos pioneiros da educação nova. **Revista brasileira de estudos pedagógicos**, v. 65, n. 150, p. 407-425, maio/ago. 1984.
- BELIK, Walter; CHAIM, Nuria A. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 5, set./out. 2009.
- BRASIL. Decreto nº 71.407, de 20 de novembro de 1972. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 10409, 1972. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-71407-20-novembro-1972-419786-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.** Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. **Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994.** Brasília: Congresso Nacional, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/ecr/ecr1.htm>. Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Brasília: Casa Civil, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. Ministério da Educação. **Gasto público com educação e o impacto da reforma tributária.** Brasília: SPO/MEC, 15 out. 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil.** São Paulo: Editora 34, 1996a.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 47, p. 7-40, jan./abr. 1996b.

CALMON, Paulo. Orçamento público no Brasil democrático. *In*: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 207-211.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial.** Teatro das sombras: a política imperial. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. O Inep ontem e hoje. *In*: INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Um olhar para o mundo.** Rio de Janeiro: UFRJ; INEP, 2 set. 1999. (Palestra). Disponível em: <<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/helena.html>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

CONCEIÇÃO, Adriana Angelita da. História da alimentação escolar no Brasil: algumas questões sobre políticas públicas educacionais, cultura escolar e cultura alimentar. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 30., 2019, Recife. **Anais...** Recife: ANPUH, 2019.

CORDEIRO, José Lucas. **Política de assistência social no Brasil**: heterogeneidade no trato orçamentário. Brasília: Editora da UnB, 2014.

DALLABRIDA, Norberto. A reforma Francisco Campos e a modernização nacionalizada do ensino secundário. **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 185-191, maio/ago. 2009.

DOWBOR, Monika. Da inflexão pré-constitucional ao SUS municipalizado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 78, p. 158-222, 2009.

DURÃES, Cinthya Maria Nishimura; RIBEIRO, Maria de Fátima. Análise crítica sobre o desequilíbrio financeiro dos municípios no modelo de federalismo fiscal brasileiro. **Cesumar**, v. 23, n. 2, p. 411-432, jul./dez. 2018.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial; Edusp, 2002.

FERREIRA, Rita de Cássia Cunha. **A Comissão Nacional do Livro Didático durante o Estado Novo (1937-1945)**. 2008. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual Paulista, Assis, 2008.

FILGUEIRAS, Juliana Miranda. As avaliações dos livros didáticos na Comissão Nacional do Livro Didático: a conformação dos saberes escolares nos anos de 1940. **Revista Brasileira de História da Educação**, v. 13, n. 1(31), p. 159-192, jan./abr. 2013.

_____. As políticas para o livro didático durante a ditadura militar: a Colted e a Fename. **História da Educação**, v. 19, n. 45, p. 85-102, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-3459/44800>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

FREITAG, Bárbara; MOTTA, Valéria Rodrigues; COSTA, Wanderley Ferreira. **O estado da arte do livro didático no Brasil**. Brasília: Inep, 1987.

GOOD, David. **The politics of public money**. 2. ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Inep, 2008. (Texto para Discussão, n. 30). Disponível em: <<http://td.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/article/view/3858>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

LACERDA, Carlos Malheiros. Trajetória e condicionantes da repartição tributária entre a União, estados e municípios. **Revista de Administração Municipal – Municípios**, Rio de Janeiro, ano 54, n. 270, abr./maio/jun. 2009.

MACIEL, Willians Kaizer dos Santos. **Metodologia para o cálculo do indicador “investimento público em educação em relação ao PIB” de 2000 a 2010**. Brasília: Inep, 2012. 28 p. (Texto para Discussão, n. 34). Disponível em: <<http://td.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/issue/view/345>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

MAFASSIOLI, Andreia da Silva. Vinte anos do programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 5, n. 12, 2015.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: _____. **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARTUSCELLI, Pablo Dutra. Para uma compreensão histórica do sistema tributário nacional de 1988. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 19., 9-12 jun. 2010, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Conpedi, 2010.

MEC extingue 26 delegacias regionais para economizar. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 23 dez. 1998. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/f23129836.htm>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

NORTH, Douglass C. La evolución histórica de las formas de gobierno. **Revista de Economía Institucional**, n. 2, p. 133-148, 2000.

_____. **Institutions, institutional changes and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152p.

OS MUNICÍPIOS e a arrecadação das receitas próprias. **Portal da Associação Mineira de Municípios**, Belo Horizonte, 1º maio 2014. Disponível em: <<https://portalamm.org.br/tributario-os-municipios-e-a-arrecadacao-das-receitas-proprias/>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

PILETTI, Nelson. **História da educação no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Ática, 2003.

PIMENTA, Aparecida Linhares. O SUS e a municipalização à luz da experiência concreta. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 25-40, 1993.

RIBEIRO, Andreia Couto; JESUS, Wellington. A trajetória histórica da política pública de transporte escolar: um olhar sob a assistência dos programas federais para a educação básica. **HISTEEDBR On-line**, Campinas, v. 15, n. 66, p. 135-159, dez. 2015.

ROCHA, Paulo Eduardo N. de M. **Instituições e interesses na dinâmica legislativa do ciclo orçamentário brasileiro**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930-1973)**. 35. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

ROURE, Agenor de. **Formação do direito orçamentário brasileiro**. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1916.

SHEPSLE, Kenneth. **Analyzing politics**: rationality, behavior, and institutions. 2. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2010. 548 p.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, p. 87-107, 1995. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40141995000100007>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

SPOSATI, Aladaíza (Coord.). **Carta tema**: a assistência social no Brasil (1983-1990). 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aladaíza; FALCÃO, Maria do Carmo. **A assistência social brasileira**: descentralização e municipalização. São Paulo: Educ, 1990.

STEFANINI, Maria Lúcia. **Merenda escolar**: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. 1998. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

TAVARES, Mariana Rodrigues. Editando a nação e escrevendo sua história: o Instituto Nacional do Livro e as disputas editoriais entre 1937-1991. **Aedos**, v. 6, n. 15, jul./dez. 2014.

VERSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: Ipea, 1996. (Texto para Discussão, n. 405).

VERSANO, Ricardo *et al.* **Uma análise da carga tributária do Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, n. 583).

WILDAVSKY, Aaron. **The new politics of the budgetary process**. Boston: Scott, Foresman and Company, 1988. 468 p.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARNOLD, R. Douglas. **The logic of congressional action**. Yale: Yale University Press, 1990. 282 p.

DAVIS, Otto; DEMPSTER, Michael; WILDAVSKY, Aaron. A theory of the budgetary process. **American Political Science Review**, v. 60, n. 3, p. 529-547, Sep. 1966.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Panorama da educação**: destaques do Education at a Glance. Brasília: Inep, 2019.

POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. Retorno a la Jaula de Hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. *In*: _____. (Comp.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. Traducción de Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. 580 p.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, v. 2, p. 369-404, 1999.

PROBLEMÁTICA DO FNDCT: CRISES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS, DE PROCESSOS DECISÓRIOS OU DE FALTA DE RECURSOS?

João Carvalho Leal¹
Alexandre Coelho Teixeira²

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos dezesseis anos, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) padeceu de forma aguda de instabilidades nas arrecadações e destinações de recursos públicos para o financiamento das atividades científicas e tecnológicas no Brasil, além de perdas de fontes de receitas, principalmente dos *royalties* da exploração do petróleo e gás, e de desvios nas finalidades atribuídas em lei, como atestam diversos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU).

Recentemente, foi promulgada a Lei Complementar (LC) nº 177, de 12 de janeiro de 2021, que vedou os contingenciamentos dos recursos do FNDCT, um dos grandes problemas do fundo, mas incluiu as organizações sociais,³ destinando a elas até 25% dos recursos disponibilizados, em cada exercício, ao FNDCT para operações não reembolsáveis. A LC também aumentou o montante anual das destinações do FNDCT para crédito de até 25% para até 50% das dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) ao fundo, diminuindo ainda mais os recursos destinados a pesquisa e desenvolvimento (P&D), as etapas de alto risco tecnológico e que mais carecem de recursos, os recursos não reembolsáveis, e não os recursos para crédito, destinados a atividades que já superaram os maiores riscos tecnológicos.

Este capítulo objetiva analisar a problemática subjacente a esses fatos e a “crise financeira” atual do FNDCT, que se tornou de conhecimento público a partir de 2014. Como eventos de grande expressão pública sobre essa crise, destacam-se cinco audiências organizadas pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação,

1. Auditor de controle interno no governo do Distrito Federal; e doutorando em ciência política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB).

2. Analista em ciência e tecnologia do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); e doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

3. O Acórdão nº 500/2015 TCU-Plenário constatou, no orçamento do FNDCT, destinações para custear despesas decorrentes de contratos de gestão firmados entre o MCTI e organizações sociais. Assim, relatou não ser possível identificar afinidades comuns entre os objetivos do FNDCT, previstos na Lei nº 11.540/2007, e as atividades desenvolvidas nas organizações sociais.

Comunicação e Informática (CCTICI)⁴ do Senado Federal, realizadas em 2016. Nessas discussões, predominam no meio político e acadêmico argumentos de que a crise financeira do FNDCT seria decorrente dos ajustes fiscais do Estado com cortes de orçamentos destinados às atividades de ciência e tecnologia (C&T).

A crise do FNDCT também foi debatida pela literatura científica que discute a natureza e razões dessa crise. De um lado, destacam-se autores como Buainain, Corder e Bonacelli (2017), argumentando que o FNDCT passa por um esgotamento do padrão de financiamento e enfrenta uma crise que compromete o futuro do país, já que entre 2000 e 2016 o Sistema Nacional de Inovação (SNI) foi crescendo enquanto os recursos disponíveis foram diminuindo em termos reais, e o resultado é a recriação da crise de financiamento de C&T que ensejou a criação dos fundos setoriais; e Pelaez *et al.* (2017), que apontaram os cortes orçamentários impostos pelo governo federal ao financiamento de C&T e o esvaziamento da agenda da política de C&T como sendo consequência das questões emergenciais relacionadas ao déficit fiscal do governo federal.

No outro lado do debate, autores como Carlos Américo Pacheco⁵ e Buainain, Lima Júnior e Corder (2017) associam a crise financeira do FNDCT às alterações na estrutura decisória e aos desvios das destinações dos recursos desse fundo e afirmam ser a fragilização da estrutura decisória das destinações dos recursos do FNDCT a causa da crise. Argumentam que ocorreu uma ampliação do poder decisório dos representantes da organização MCTI,⁶ Ministério da Fazenda (MF) e Ministério de Planejamento, Organização e Gestão (MPOG)⁷ nas destinações finais dos recursos do FNDCT, em detrimento dos Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T.

Para entrar nas discussões da crise em curso, este texto – a partir de séries de destinações de recursos organizadas por Leal (2019), de documentos oficiais relacionados à área e especialmente da literatura científica da área de C&T e de ciência política, como March e Olsen (2008), March (2009), Jones (1995; 1996), Wildavsky (1961; 1975), Davis, Dempster e Wildavsky (1966), Thelen (1999),

4. A CCTICI do Senado Federal realizou audiências públicas em 26 de abril de 2016, 14 de julho de 2016, 23 de agosto de 2016, 8 de novembro de 2016 e 22 de novembro de 2016 para avaliar o FNDCT e o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), o que resultou na publicação, em 2016, do *Relatório de Avaliação de Políticas Públicas: fundos de incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico – realidade e crítica*.

5. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5628>>.

6. Sobre utilização de siglas neste texto para se referir ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), cabe destacar que, em 2011, mediante a Lei nº 12.545, de 14 de dezembro 2011, a atribuição de “Inovação” foi incorporada ao MCT, que passou a se chamar Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Em 2016, mediante a Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, o MCTI foi transformado em Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), ao incorporar o Ministério das Comunicações (MC). Em 2020, a Lei nº 14.074, de 14 de outubro de 2020, cindiu o MCTIC e recriou o MCTI. Este trabalho usa as siglas MCT, MCTI e MCTIC para se referir ao Ministério da Ciência e Tecnologia, dependendo do momento histórico a que se referem os fatos analisados.

7. A Lei nº 13.844, de 18 de julho de 2019, criou o Ministério da Economia, incorporando a esse ministério o MF, o MPOG, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e o Ministério do Trabalho (MT).

Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010) – relaciona essa crise às alterações, ocorridas a partir de 2004, na estrutura decisória do FNDCT. Para fazer essa relação, são analisadas as principais disputas por recursos do FNDCT existentes entre grupos de pressão, identificados por Leal (2019). Espera-se com isso contribuir para que as interpretações dessa crise não fiquem circunscritas à ênfase numa crise que seria gestada pela simples falta de recursos, mas contemplem razões de natureza político-institucional relacionadas a disputas de grupos políticos em torno das destinações de recursos públicos.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Esta seção apresenta uma curta revisão da literatura da área de C&T, bastante voltada à problemática da estrutura dos processos decisórios do FNDCT, identificando como essa literatura interpreta a problemática associada às alterações nessa estrutura a partir da Lei nº 10.197, de 14 de fevereiro de 2001, até a crise financeira atual por qual passa esse fundo, destacando como as alterações introduziram vários pontos de ruptura na gestão compartilhada desse fundo, instituída nas reformas de 1999-2002.

Poucos estudos da literatura sobre o FNDCT abordam as alterações na estrutura dos processos decisórios do fundo como explicação para crises institucionais e de falta de recursos, pois grande parte dessa literatura tende a analisar os aspectos positivos das alterações nas legislações desse fundo. Na leitura de De Negri e Lemos (2010, p. 187-188), a reestruturação do FNDCT a partir da Lei nº 11.540/2007 “marcou um avanço nas políticas de incentivo à C&T no Brasil, por conceder autonomia financeira ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia ao contemplá-lo com recursos orçamentários e empréstimos do exterior”. No entendimento de Rezende (2007), ministro do MCT entre 2005 e 2010, foi importante inserir na Lei nº 11.540/2007 as desvinculações das aplicações dos recursos do FNDCT em relação às origens das fontes de receitas, para possibilitar apoio a ações mais abrangentes e programáticas.

No entanto, estudos como os de Nascimento e Oliveira (2013, p. 73) argumentam que as alterações na estrutura decisória do FNDCT, a partir da Lei nº 11.540/2007, transformaram-no em um “instrumento de pulverização dos recursos”.⁸ Da mesma forma, Corder (2008) conclui que a criação das ações transversais desqualificou o modelo de decisão baseado em gestão compartilhada, inovação institucional das reformas dos programas ou fundos setoriais de 1999 a 2002. A desestruturação desse modelo de gestão a partir da implementação das ações

8. Para período posterior a 2008, estudado por Nascimento e Oliveira (2013), o TCU constatou forte desvirtuamento do FNDCT com execuções orçamentárias, mediante ações transversais, como revelado nos seguintes julgados: Acórdão nº 686/2005 TCU-Plenário; Acórdão nº 3.081/2008 TCU-Plenário; Tomada de Contas (TC) nº 002.105/2012-8, que resultou no Acórdão nº 2.000/2012 TCU-Plenário; e TC nº 015.995/2012-7, que resultou no Acórdão nº 3440/2013 TCU-Plenário.

transversais também foi destacada por Pacheco e Corder (2010), enfatizando que a lógica dos fundos setoriais deveria ser a de uma gestão compartilhada, com participação do setor privado e da Academia nos Comitês Gestores, mas que as ações transversais sobrepujaram-se a isso.

Quanto às consequências das alterações no quadro político-institucional e da estrutura decisória do FNDCT e seus efeitos para as destinações não reembolsáveis para as atividades de C&T, são poucos os autores que questionaram essas consequências. Logo após as reformas, Bastos (2003, p. 251) alertava para o risco do “modelo de gestão compartilhado que acabou produzindo uma estratégia mista, de difícil operacionalização, exigindo um esforço de coordenação hercúleo por parte do MCT”. Pacheco (2003a) também alertava para questões de institucionalidades e de instrumentos da política de C&T e para as pressões existentes no processo de alocação dos recursos destinados a C&T.

Ao avançar o debate sobre as alterações no modelo de gestão dos fundos setoriais por parte da literatura, surgiu entre 2014 e 2017 a discussão sobre uma “crise financeira” do FNDCT como consequência das políticas de restrições fiscais do Estado. Sobre essa crise, Marques (2017, p. 26) afirmou que ela decorria da falta de recursos, em razão de contingenciamentos e do fato de os “fundos setoriais terem sido usados para tapar buracos do orçamento do MCTI”. O autor não investiga, todavia, essa crise como consequência das alterações na estrutura dos processos decisórios do FNDCT (*op. cit.*). Sem analisar alterações da estrutura do processo decisório do FNDCT, Buainain, Corder e Bonacelli (2017, p. 1) também destacaram que

entre 2000 e 2016 o Sistema Nacional de Inovação (SNI) foi crescendo enquanto os recursos disponíveis foram diminuindo em termos reais. O resultado é a recriação da crise de financiamento à CT&I [ciência, tecnologia e inovação] brasileira que ensejou a criação dos fundos setoriais.

Pacheco,⁹ ao participar da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal em 22 de novembro de 2016 para debater essa crise, associou a crise financeira do FNDCT às alterações na estrutura dos processos decisórios do FNDCT e aos desvirtuamentos nas aplicações dos recursos desse fundo. Na mesma abordagem de Pacheco em relação ao novo modelo de gestão dos programas ou fundos setoriais, Buainain, Corder e Bonacelli (2017) argumentaram que esse novo modelo resultou na ampliação do poder decisório do MCTI sobre as alocações dos recursos, em detrimento dos Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T. Na linha contrária em relação

9. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5628>>.

a Pacheco¹⁰ e a Buainain, Corder e Bonacelli (2017), e mais próximo de Marques (2017), Pelaez *et al.* (2017, p. 803, grifo nosso) insistem que

os crecentes cortes orçamentários impostos pelo governo federal no financiamento à C&T *fragilizaram as melhoras institucionais conseguidas desde a criação dos fundos setoriais*. Em tal cenário, a agenda de política de C&T tem sido sistematicamente esvaziada ou descontinuada com a priorização de *questões emergenciais relacionadas com o déficit fiscal* pelo governo federal.

Como se vê, parte da literatura argumenta que a crise atual do FNDCT seria consequência de falta de recursos orçamentários, mas outra parte destaca a fragilização da estrutura dos processos decisórios do FNDCT como um dos fatores principais dessa crise. Então, é necessário ampliar as reflexões sobre o arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT, instituída sob o princípio da gestão compartilhada, estabelecida nas reformas de 1999-2002 e referendada na 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação de 2002.

3 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA ESTRUTURA DECISÓRIA DO FNDCT DE 2001 ATÉ O PRESENTE

Esta seção apresenta a evolução institucional do arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT a partir da Lei nº 10.197, de 14 de fevereiro de 2001, até as alterações mais recentes, ocorridas mediante a Portaria MCTI nº 7.252, de 30 de dezembro de 2019, destacando como as alterações nessa estrutura foram introduzindo pontos de ruptura na gestão compartilhada desse fundo, instituída nas reformas de 1999-2002, o que foi resultando em possibilidades de desvirtuamento nas destinações dos recursos do FNDCT.

A partir de 1997, ao longo das reformas mencionadas, aprovaram-se várias leis e decretos visando dar mais estabilidade aos recursos do FNDCT destinados a projetos de P&D das Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs) e das empresas. Em geral, conforme Pacheco (2007), essas normas vincularam as receitas oriundas de determinados setores ou áreas da atividade econômica nacional a aplicações em programas setoriais de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico. As vinculações deram origem às categorias de programação

10. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5628>>.

orçamentária específicas do FNDCT denominadas fundos setoriais,¹¹ categorias essas que são nada mais que as origens orçamentárias e aplicações de receitas vinculadas a um fim específico, programa de desenvolvimento científico e tecnológico de um determinado setor, realizado a partir da cooperação entre as universidades e as empresas.¹²

Como fonte de recursos não reembolsáveis, os programas setoriais de C&T, instituídos mediante as vinculações dos recursos do FNDCT, foram estruturados sob o modelo de decisão da gestão compartilhada. Esse modelo de governança exigia que todos os atores e instituições interessados e atingidos participassem das deliberações sobre as alocações dos recursos. Nesse sentido, as reformas visavam à gestão compartilhada com diversos representantes dos atores e instituições do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia e a estabilidade dos fluxos de arrecadação de recursos, como atesta esta citação da 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Além do crescimento e da almejada estabilidade do financiamento, a criação dos fundos setoriais lança as bases para uma gestão orientada para resultados, melhor distribuição regional dos recursos, maior articulação entre as várias áreas e níveis de governo e melhor interação entre a comunidade acadêmica e o setor produtivo. *Ao selecionar programas estratégicos, por meio dos respectivos Comitês Gestores, conferir estabilidade ao financiamento e definir a aplicação dos recursos por meio da gestão compartilhada*, os fundos constituem proposta inovadora de política pública no campo da ciência, tecnologia e inovação (Brasil, 2002, p. 43-44, grifo nosso).

A origem atual da estrutura decisória do FNDCT está na Lei nº 10.197, de 14 de fevereiro de 2001, que alterou as fontes de receitas e as destinações dos recursos do FNDCT, criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969. Nessa estrutura decisória, havia apenas duas instâncias: i) o Comitê Gestor

11. Destaca-se que a literatura tradicional sobre o FNDCT aborda a distribuição dos recursos que compõem o FNDCT referindo-se somente às categorias de programação orçamentária específica, chamadas de fundos setoriais de C&T. Neste texto, recorre-se também à nomenclatura de programas, denominações estabelecidas nas ementas das leis ou decretos, para assegurar a destinação de recursos a áreas específicas, cuja gestão deve ser executada por Comitês Gestores. Essa relação entre programas e fundos foi adotada pelos acórdãos nºs 3.440/2013 e 500/2015 TCU-Plenário, que afirmaram que o estabelecimento de diretrizes permite a definição de objetivos e metas a serem alcançados na aplicação dos recursos de cada categoria de programação orçamentária (fundos). Além disso, o Acórdão nº 3.081-53/2008 TCU-Plenário, ao falar sobre a caracterização dos fundos setoriais, estabeleceu que, "apesar de sua denominação, os 'fundos setoriais' constituem, na verdade, programas de fomento a projetos de cunho científico e tecnológico, e não fundos propriamente ditos. Seus recursos integram o FNDCT, este sim caracterizado como fundo público" (disponível em: <<https://bit.ly/3zBO5IQ>>). O Acórdão nº 3.440/2013 TCU-Plenário também destacou: "A denominação genérica de 'fundos setoriais' representa, de fato, mecanismo de fomento de projetos e programas de cunho científico e tecnológico, e não fundos propriamente ditos. Não se lhes aplica, portanto, a exigência de contabilização em separado de seu patrimônio, direitos e obrigações. Ao contrário, as receitas destinadas aos chamados fundos setoriais integram o FNDCT, este sim devidamente caracterizado como fundo público" (disponível em: <<https://bit.ly/3d9GYGA>>).

12. Refere-se às seguintes categorias de programação orçamentária específica, utilizadas até os dias atuais na execução orçamentária da União para financiar os programas setoriais de C&T: CT-Aero (aeronáutica); CT-Agro (agronegócio); CT-Amazônia; CT-Biotec (biotecnologia); CT-Energ (energia elétrica); CT-Espacial (setor espacial); CT-Hidro (recursos hídricos); CT-Info (tecnologia da informação); CT-Infraestrutura; CT-Mineral (setor mineral); CT-Petro (petróleo e gás natural); CT-Saúde (saúde); CT-Aquaviário (transporte aquaviário e construção naval); CT-Transporte (transportes terrestres); CT-Inovar-Auto (veículos automotores); e CT-Verde-Amarelo-Fomento.

Interministerial, instituído pela Lei nº 10.197/2001, e que foi substituído pelo Conselho Diretor a partir da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007; e ii) os Comitês Gestores de Programas e Fundos Setoriais, instituídos individualmente pelas respectivas legislações criadoras dos programas setoriais de C&T.

Para atender ao princípio da vinculação, que visa prover maior estabilidade aos recursos da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, a estrutura decisória das destinações do FNDCT, originária das reformas de 1999 a 2002, estabelecia que as decisões sobre a aplicação da totalidade dos recursos arrecadados seriam tomadas pelos Comitês Gestores dos programas ou fundos setoriais, compostos por representantes do governo (ministérios afins e agência reguladora do setor), da comunidade científica, das agências executoras, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), e do setor privado relacionado com a área de interesse de cada fundo. Em 2001, com a Lei nº 10.197/2001, a estrutura decisória do FNDCT começa a sofrer alterações com a instituição de um Comitê Gestor Interministerial, que passaria a definir as diretrizes gerais para o FNDCT e o plano anual de investimentos, acompanhar a implementação das ações e avaliar anualmente os resultados alcançados.

A partir de 2004 e 2007, como indicado na figura 1, foram aprovadas – mediante a Portaria MCTI nº 151, de 2 de abril de 2004, a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, e as instruções normativas do Conselho Diretor nºs 2 e 3, ambas de 22 de dezembro de 2010 – grandes mudanças no arranjo político-institucional original da estrutura decisória do FNDCT. Também as destinações dos recursos do FNDCT foram divididas em reembolsáveis e não reembolsáveis e direcionadas às atividades de P&D e às atividades científicas e técnicas correlatas (ACTCs), que são outras atividades relacionadas ao apoio à inovação nas empresas.¹³ A maior parcela dos recursos do FNDCT, os recursos não reembolsáveis, nos termos do art. 12 da Lei nº 11.540/2007, passou a ter destinações para: i) projetos de TICs e de cooperação entre TICs e empresas; ii) projetos de P&D de empresas (subvenção econômica); iii) equalização de encargos financeiros nas operações de crédito; e iv) ações transversais, nos termos do § 4º do art. 14 da referida lei.

As ações transversais caracterizaram-se pela não exigência legal dos programas setoriais de vinculação entre origem e aplicação de recursos em relação às áreas ou aos setores que originaram as receitas. Ou seja, a execução dessas ações é caracterizada pela discricionariedade dos agentes públicos nas escolhas das áreas

13. Assim, consideram-se, conforme a orientação do MCTI, fundamentada no *Manual Frascati* (disponível em: <<http://www.uesc.br/nucleos/nit/manualfrascati.pdf>>), atividades de C&T como compostas pelas atividades de P&D mais as ACTCs.

das destinações dos recursos.¹⁴ As ações vinculadas (chamadas de ações verticais pela legislação orçamentária) permaneceram estabelecidas nas leis específicas dos programas setoriais de C&T e têm execução dos recursos vinculada aos programas setoriais de C&T que originaram as receitas.

Quanto à parcela reembolsável, nos termos do mesmo art. 12 da Lei nº 11.540/2007, até 25% de todas as receitas registradas nas categorias de programação orçamentária (ou seja, nos fundos setoriais) passaram a ser destinadas a projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, sob a forma de operações de crédito, empréstimos concedidos à Finep.

Entretanto, as leis em vigor até 2006 que regulamentavam o FNDCT – Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, alterado pela Lei nº 10.197, de 14 de fevereiro de 2001 – não destinavam recursos desse fundo, na modalidade de crédito, mediante empréstimos à Finep, como destinou a Lei nº 11.540/2007. Ou seja, a totalidade das destinações dos recursos do FNDCT, desde a criação do fundo, mediante o Decreto-Lei nº 719/1969, era não reembolsável, e apenas com a Lei nº 11.540/2007 houve a destinação de recurso para crédito, mediante empréstimos à Finep, com a instituição das destinações de recursos reembolsáveis.

Sobre os recursos geridos pela Finep, eles foram previstos no art. 9º do Decreto nº 1.808, de 7 de fevereiro de 1996, e não havia destinação do FNDCT como fonte de recursos para a empresa desempenhar suas atividades. Ao instituir destinações de recursos do FNDCT à Finep, a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, alçou a Finep não apenas como um agente executor do FNDCT, mas também como um “ator” interessado nas destinações dos recursos do fundo e que passou a concorrer com os outros atores das outras áreas de C&T pelas destinações desses recursos.

Com a promulgação da LC nº 177, de 12 de janeiro de 2021, haverá aumento nas destinações do FNDCT para crédito (parcela reembolsável) de até 25% para até 50% das dotações consignadas na LOA ao fundo, diminuindo ainda mais os recursos destinados a P&D, as etapas de alto risco tecnológico e que mais carecem de recursos, os recursos não reembolsáveis, e não os recursos para crédito, que são destinados a atividades que já superaram os maiores riscos tecnológicos, demonstrando a força da organização Finep em concorrer com as outras áreas de C&T pelas destinações de recursos do FNDCT.

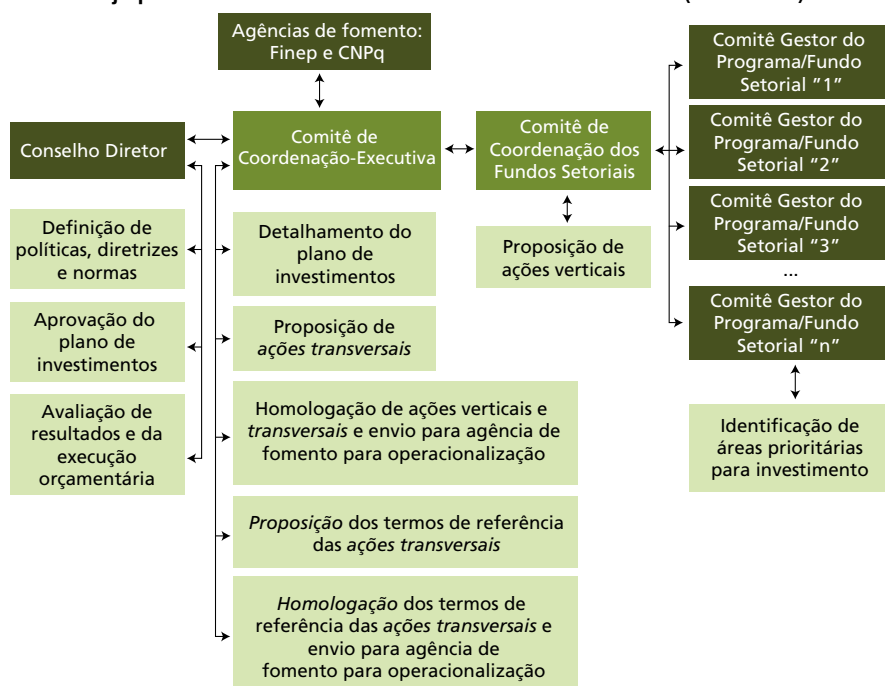
14. O art. 14 da Lei nº 11.540/2007 autorizou que as receitas do FNDCT podem financiar ações transversais identificadas com as diretrizes da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e com as prioridades da Política Industrial e Tecnológica Nacional. Entretanto, as ações transversais são ações geralmente estabelecidas mediante ato administrativo infralegal do Comitê de Coordenação do FNDCT, que elege discricionariamente setores ou áreas, sem vinculação com os programas de C&T estabelecidos em lei, para receber recursos do FNDCT.

Com as mudanças ocorridas entre 2004 e 2010, o arranjo político-institucional da estrutura decisória desse fundo culminou numa estrutura decisória das destinações reembolsáveis e não reembolsáveis que perdurou até 2019: i) um Conselho Diretor do FNDCT; ii) um Comitê de Coordenação-Executiva; iii) um Comitê de Coordenação dos Programas e Fundos Setoriais; iv) quatorze Comitês Gestores de Programas e Fundos Setoriais; e v) dois Comitês Gestores de Programas e Fundos Não Setoriais (CT-Infra e CT-Verde-Amarelo).

A figura 1 apresenta as principais alterações no arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT entre 2001 e 2019 e algumas de suas competências na gestão desse fundo.

FIGURA 1

Arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT (2001-2019)



■ Instâncias decisórias anteriores à Portaria MCTI nº 151/2004 e à Lei nº 11.540/2007

■ Instâncias decisórias criadas a partir da Portaria MCTI nº 151/2004 e da Lei nº 11.540/2007

■ Competências

Fonte: Leal e Ávila (2018, p. 68).

Elaboração dos autores.

A partir dessas significativas alterações da estrutura decisória do FNDCT, instituída pelas reformas 1999-2002, culminou-se numa complexa

estrutura de poder. O Conselho Diretor surge na Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, em substituição ao Comitê Gestor Interministerial, instituído pela Lei nº 10.197/2001. A Lei nº 11.540/2007 redefiniu como atribuições desse Conselho Diretor, entre outras, as competências de recomendar aos Comitês Gestores, em relação aos recursos destinados por lei em programação específica, medidas para compatibilizar e articular as políticas setoriais com a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, por meio de ações financiadas com recursos do FNDCT e com recursos das ações transversais.

A Lei nº 11.540/2007, regulamentada pelo Decreto nº 6.938, de 13 de agosto de 2009, assegurou que o Conselho Diretor seria presidido pelo ministro do MCTI e integrado por representantes de diversos ministérios (entre esses, um representante do MPOG e um do MF),¹⁵ pelos presidentes da Finep, do CNPq, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), além de representantes do setor empresarial produtivo, da comunidade científica e tecnológica e dos trabalhadores da área de C&T.

O Comitê de Coordenação-Executiva¹⁶ foi instituído pela Instrução Normativa do Conselho Diretor nº 2, de 22 de dezembro de 2010 – composto “exclusivamente” pelo secretário-executivo e secretários do MCTIC, além dos presidentes da Finep e do CNPq.

O Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais – previsto na Lei nº 11.540/2007 e instituído pela Portaria MCTI nº 151, de 2 de abril de 2004,

15. O MF e o MPOG, ao participar do Conselho Diretor do FNDCT, passaram a ser considerados atores/instituições com grandes poderes sobre as deliberações das destinações de recursos do FNDCT, tendo em vista suas competências institucionais na área orçamentária e financeira e também as funções desempenhadas nesses Conselho Diretor. Com isso, esses ministérios passaram a ser também atores/instituições interessados nas destinações de recursos do FNDCT e a concorrer com os outros atores das outras áreas de C&T para destinar os recursos do fundo ao Tesouro Nacional (Leal, 2019, p. 51).

16. Ao longo de várias alterações de legislações e com a instituição do Comitê de Coordenação-Executiva do FNDCT, o poder de influência da organização MCTI sobre as decisões de alocações de recursos do FNDCT aumentou muito. Esse aumento de poder foi demonstrado pelos acórdãos nºs 3.440/2013, 1.232/2014 e 500/2015 TCU-Plenário, que identificaram, no orçamento do FNDCT, ações cuja correlação com as modalidades de aplicação previstas nas leis dos programas e fundos setoriais de C&T não podem ser demonstradas de forma direta, já que são destinações: i) para custear despesas oriundas de contratos de gestão, firmados entre o MCTI e organizações sociais, mas que não se referem a projetos ou programas de desenvolvimento científico e tecnológico; e ii) para financiar parcela do programa Ciência sem Fronteiras (CSF). Essas destinações foram denominadas pelo TCU como sendo substituição de fontes, por se tratar de destinar recursos do FNDCT para serem utilizados em ações típicas de outros órgãos e programas da área de CT&I, que originalmente deveriam ser financiadas com orçamentos próprios, e não com recursos do FNDCT. Ainda sobre o aumento de poder da instituição MCTI com a criação do Comitê de Coordenação-Executiva, cabe citar o relatório de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (CGU): “Sobre o Comitê de Coordenação-Executiva, criado por meio da Instrução Normativa CD-FNDCT nº 2, de 22 de dezembro de 2010, cabe observar que a concentração de sua composição sobre membros do MCTIC aumenta o risco de que suas decisões tendam a atender a expectativas e interesses desse ministério, o que não necessariamente pode ser positivo no âmbito de um assunto transversal como CT&I, cujas boas práticas internacionais ressaltam a importância de ser orientado para as missões existentes na sociedade, como defesa, indústria, meio ambiente, saúde, entre outras. Convém destacar neste ponto que é o CCE que consolida e aprecia as propostas de fomento do CT-Transversal do FNDCT” (Brasil, 2016, p. 74).

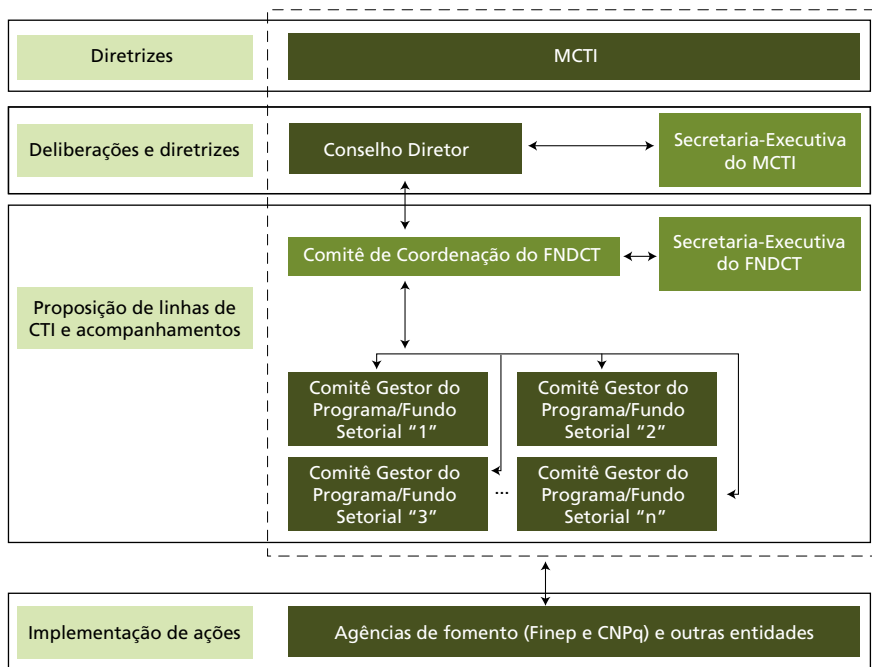
e cuja presidência foi atribuída ao MCTI – é composto pelos presidentes dos Comitês Gestores, da Finep e do CNPq. Entretanto, nem a Portaria MCTI nº 151/2004 nem a Lei nº 11.540/2007 definiram as competências desse comitê, que foram estabelecidas pela Instrução Normativa do Conselho Diretor nº 2, de 22 de dezembro de 2010.

Os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, instâncias decisórias originárias do FNDCT, foram instituídos individualmente pelas respectivas leis criadoras dos programas setoriais de C&T. Em geral, sua composição inclui um representante do MCTIC, que os preside; representantes dos ministérios, de agências reguladoras e de empresas públicas ligadas ao setor específico; e representantes dos setores industrial e acadêmico. Entre as competências desses comitês, estão as de definir diretrizes e o plano anual de investimentos; acompanhar a implementação de ações; e avaliar os resultados. Uma vez definidas as ações, suas implementações ficariam a cargo dos agentes executores: a Finep e o CNPq.

Entretanto, a partir da Lei nº 11.540/2007 e das subsequentes instruções normativas do Conselho Diretor nºs 2 e 3, ambas de 22 de dezembro de 2010, o Comitê de Coordenação-Executiva assume muitas das principais competências que haviam sido atribuídas mediante lei ao Conselho Diretor do FNDCT. Desde então, esse comitê foi se transformando no centro de poder do FNDCT em detrimento do Conselho Diretor e dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais.

Em 2019, mediante a Portaria MCTI nº 7.252, de 30 de dezembro de 2019, foram aprovadas novas mudanças no arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT, que decide sobre as destinações de recursos reembolsáveis e não reembolsáveis, o que resultou na atual estrutura decisória do FNDCT: i) um Conselho Diretor do FNDCT; ii) um Comitê de Coordenação do FNDCT; iii) uma Secretaria-Executiva do MCTI, no âmbito do FNDCT; iv) uma Secretaria-Executiva do FNDCT; v) quatorze Comitês Gestores de Programas e Fundos Setoriais; vi) dois Comitês Gestores de Programas e Fundos Não Setoriais (CT-Infra e CT-Verde-Amarelo); e vii) agências de fomento. A figura 2 apresenta o atual arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT e algumas de suas competências gerais na gestão desse fundo.

FIGURA 2

Atual arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT

■ Instâncias decisórias anteriores à Portaria MCTI nº 7.252/2019 e à Lei nº 11.540/2007

■ Instâncias decisórias criadas a partir da Portaria MCTI nº 7.252/2019

■ Competências

Fonte: Portaria MCTI nº 7.252, de 30 de dezembro de 2019 (anexo 1).

Elaboração dos autores.

O novo arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT, instituído mediante a Portaria MCTI nº 7.252, de 30 de dezembro de 2019, extinguiu o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais – instituído pela Portaria MCTI nº 151, de 2 de abril de 2004 – e o Comitê de Coordenação-Executiva – instituído pela Instrução Normativa do Conselho Diretor nº 2, de 22 de dezembro de 2010. Em substituição a esses dois comitês, a Portaria MCTI nº 7.252, de 30 de dezembro de 2019, instituiu o Comitê de Coordenação do FNDCT e também deu destaque, ao especificar competências, para a Secretaria-Executiva do MCTI, no âmbito do FNDCT, e para a Secretaria-Executiva do FNDCT.

A Portaria MCTI nº 7.252/2019 estabeleceu que o Comitê de Coordenação do FNDCT tem por finalidade geral promover a gestão operacional integrada do FNDCT e detalhar e implementar as políticas e diretrizes emanadas do Conselho Diretor do FNDCT. Para isso, essa portaria instituiu esse comitê como órgão

colegiado, composto por: secretário-executivo do MCTI, que o presidirá; presidentes dos Comitês Gestores dos Programas e Fundos Setoriais do FNDCT; presidente da Finep; e presidente do CNPq.

Entre as competências atribuídas ao Comitê de Coordenação do FNDCT pela Portaria MCTI nº 7.252/2019, estão as de: i) coordenar a elaboração das cartas-propostas de linhas de CT&I das ações transversais, homologá-las e encaminhá-las para análise e aprovação do Conselho Diretor do FNDCT; ii) identificar e recomendar as áreas prioritárias para aplicação dos recursos das ações setoriais e submeter à aprovação dos Comitês Gestores, em estrita articulação com as unidades-fins do MCTI responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas de CT&I; iii) consolidar solicitações referentes à ação transversal e aprovar as cartas-propostas de linhas de CT&I envolvendo mais de um fundo setorial; e iv) articular e coordenar o acompanhamento e a avaliação geral das ações do FNDCT.

Além dessas competências, a Portaria MCTI nº 7.252/2019 atribuiu ao Comitê de Coordenação do FNDCT competências para operacionalizar e compatibilizar a gestão integrada dos programas e fundos setoriais do FNDCT, mediante a promoção da compatibilização: i) das diretrizes gerais e das prioridades dos fundos setoriais com a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Informação e com a Política Industrial e Tecnológica Nacional; ii) das diretrizes gerais dos fundos setoriais entre si; iii) das prioridades estabelecidas pelos Comitês Gestores com o Plano Plurianual (PPA); e iv) das atividades a serem financiadas com recursos do FNDCT, provenientes dos fundos setoriais, bem como ações transversais, visando à complementaridade das ações, quando possível, bem como evitar sobreposições.

Sobre os Comitês Gestores dos Programas e Fundos Setoriais, a Portaria MCTI nº 7.252/2019 relembra que a composição e o funcionamento desses comitês seguem os respectivos normativos legais de criação de cada um deles. Entretanto, essa portaria exigiu a esses Comitês Gestores:

- receber as cartas-propostas de linhas de CT&I de todos os interessados para análise e aprovação, as submetessem ao Comitê de Coordenação do FNDCT, por meio da Secretaria-Executiva do MCTI;
- receber as cartas-propostas de linhas de CT&I envolvendo mais de um fundo setorial, as encaminhassem ao Comitê de Coordenação do FNDCT, por meio da Secretaria-Executiva do MCTI; e
- elaborar e aprovar o plano de investimento das ações do respectivo fundo setorial, o encaminhassem ao Comitê de Coordenação do FNDCT, por meio da Secretaria-Executiva do MCTI.

Considerando como foram organizados os fluxos dos processos decisórios nesse novo arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT, o

Comitê de Coordenação do FNDCT parece estar se constituindo no novo centro de poder do FNDCT, que, a partir das instruções normativas do Conselho Diretor nºs 2 e 3, ambas de 22 de dezembro de 2010, fora de fato exercido pelo Comitê de Coordenação-Executiva, ao assumir muitas das principais competências que haviam sido atribuídas mediante lei ao Conselho Diretor do FNDCT. As competências atribuídas ao Comitê de Coordenação do FNDCT sinalizam que esse comitê terá capacidade para se destacar perante as outras instâncias decisórias do FNDCT não apenas por ter recebido competências gerais para compatibilizar a gestão integrada dos programas e fundos setoriais do FNDCT, mas também porque os principais fluxos dos processos decisórios passam por esse comitê. Além disso, porque as principais decisões sobre as ações transversais,¹⁷ centro de muitos conflitos nas alocações de recursos do fundo, são tomadas no âmbito desse comitê.

Além disso, a Portaria MCTI nº 7.252/2019 especificou competências para a Secretaria-Executiva do FNDCT, exercida pela Finep, fortalecendo ainda mais as deliberações sobre o FNDCT dessa organização em relação ao que a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, já havia alçado a Finep – não apenas como um agente executor do FNDCT, mas também como um ator interessado nas destinações dos recursos do fundo quando a financiadora passou a concorrer com os outros atores das outras áreas de C&T pelas destinações desses recursos. A aprovação da LC nº 177, de 12 de janeiro de 2021, que aumentou o montante anual das destinações do FNDCT para crédito (parcela reembolsável) de até 25% para até 50% das dotações consignadas na LOA ao fundo, evidencia a força da organização Finep na estrutura de governança do FNDCT.

O arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT foi então sendo alterado ao longo do tempo e a governança compartilhada – exercida pelos Comitês Gestores, compostos por representantes do governo (ministérios afins e agência reguladora do setor), da comunidade científica, das agências executoras (CNPq e Finep) e do setor privado relacionado com a área de interesse – foi sendo desestruturada e passando por rupturas como a instituição das ações transversais, sem amparo legal em 2004 e com amparo legal em 2007 (Lei nº 11.540/2007). Isso resultou em recorrentes alterações nessa estrutura até os dias de hoje e também em desvirtuamentos nos recursos do FNDCT, que serão demonstrados nas seções seguintes.

17. O TCU vem constatando fortes desvirtuamentos nas destinações dos recursos do FNDCT na execução das ações transversais, mediante os seguintes julgados: Acórdão nº 686/2005 TCU-Plenário; Acórdão nº 3.081/2008 TCU-Plenário; TC nº 002.105/2012-8, que resultou no Acórdão nº 2.000/2012 TCU-Plenário; TC nº 015.995/2012-7, que resultou no Acórdão nº 3.440/2013 TCU-Plenário.

4 A CRISE DO FNDCT

Para analisar a crise pela qual passa o FNDCT a partir da problemática identificada nas seções anteriores, cabe relacionar essa crise financeira às alterações na estrutura decisória do FNDCT desde 2004, a partir do melhor entendimento da capacidade ou do poder de influência de grupos de pressão nas destinações dos recursos desse fundo. Pretende-se corroborar a linha de interpretação da literatura sobre o tema, que associa essa crise aos desvios nas finalidades das destinações de recursos, originadas das leis publicadas entre 1999 e 2002. Os principais grupos de pressão – entre 2004 e 2016, que disputaram recursos do FNDCT e que atuaram para alterar a estrutura decisória do fundo e, consequentemente, desvirtuar as destinações de recursos das determinações originárias das leis que instituíram os programas ou fundos setoriais de C&T – foram identificados por Leal (2019).

Leal (2019) identificou quatro grupos de pressão que influenciaram as destinações de recursos do FNDCT: i) Grupo de Pressão do Desenvolvimento Tecnológico, integrado por atores, instituições e representações que defendem destinações de recursos ao desenvolvimento científico e tecnológico realizado a partir da cooperação entre as universidades e as empresas; ii) Grupo de Pressão da Academia, composto por integrantes da Academia ou comunidade acadêmica; iii) Grupo de Pressão Fiscal (orçamentário e financeiro); e iv) Grupo de Pressão por Destinação de Recursos para Crédito e Equalização de Taxas de Juros, mediante empréstimos à Finep.

Há evidências de que a atuação desses grupos ocorre de acordo com o que relata a literatura de ciência política no obscurecimento das escolhas da política pública real, como March e Olsen (2008, p. 130) e March (2009, p. 132); nas questões envolvendo conflitos de interesses por recursos orçamentários escassos, como relatam Jones (1995; 1996), Wildavsky (1961; 1975) e Davis, Dempster e Wildavsky (1966); e também em relação a mudanças institucionais, como relatam Thelen (1999), Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010).

4.1 Grupo de Pressão do Desenvolvimento Tecnológico

O Grupo de Pressão do Desenvolvimento Tecnológico ganha proeminência no apoio público ao desenvolvimento tecnológico nas reformas de 1999-2002, especialmente na 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Neste momento, buscava-se a pacificação das disputas históricas entre destinações de recursos públicos para financiamento entre pesquisa científica e para o desenvolvimento tecnológico. A maior evidência dessa busca foi a institucionalização dos programas setoriais de C&T a partir do princípio da gestão compartilhada sob o modelo de estrutura decisória dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais a partir da cooperação entre instituições de pesquisa e empresas, nos termos das legislações de cada programa setorial de C&T, combinada com a Lei nº 10.973,

de 2 de novembro de 2004, conhecida como Lei de Inovação. Nas palavras de Pacheco (2003b, p. 24), “as iniciativas tomadas” no período das reformas (fundos setoriais, especialmente o CT-Verde-Amarelo e a Lei da Inovação) e “a repercussão positiva dessas iniciativas permitem ser otimistas quanto ao futuro dessa colaboração”. Logo após as reformas de 1999-2002, o autor afirmava o seguinte.

Nessa linha, inúmeros programas e instrumentos vêm sendo progressivamente implementados, do tipo de suporte à cooperação universidade, empresa e institutos públicos de pesquisa para a realização de P&D em áreas estratégicas. Ou na forma de apoio à formação e consolidação de *clusters* de inovação. Ou ainda na ênfase no desenvolvimento de um ambiente favorável para a parceria entre agentes que operam com culturas diferentes. Mudanças legais também têm sido propostas, especialmente com o objetivo de facilitar o fluxo de recursos humanos qualificados entre setor público e privado, favorecer a criação de novas empresas ou ainda o licenciamento de tecnologias pelas instituições públicas de pesquisa. A experiência brasileira dos últimos anos reproduz, com devidas adaptações, as tendências recentes observadas nos países da OCDE. Em especial a criação dos fundos setoriais, geridos por Comitês Gestores com representatividade setorial e participação dos principais *stakeholders*, o estabelecimento do mecanismo de gestão compartilhada no interior do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia apontam para progressos institucionais relevantes (Pacheco, 2003b, p. 12).

A capacidade potencial de influência dos atores e instituições desse grupo de pressão nas deliberações sobre as destinações de recursos do FNDCT foi verificada a partir das participações nas reuniões dos Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T. Foi verificado, a partir de levantamento nas atas das reuniões desses comitês, que, a partir do final de 2011, a parceria comunidade científica e setor empresarial produtivo deixa paulatinamente de acontecer à medida que as representações desses segmentos deixam de participar das reuniões e deliberações desses comitês (Leal, 2019, p. 85).

Com as ausências de participação dos representantes da comunidade científica e do setor empresarial nos Comitês Gestores, esses atores passam a não mais participar efetivamente das deliberações sobre as alocações de recursos do FNDCT. Com isso, as deliberações dos Comitês Gestores foram enfraquecendo, o que já vinha acontecendo desde a instituição do Comitê de Coordenação-Executiva criado para deliberar sobre as ações transversais.

Como resultado, atualmente, pouco mais de 10% dos recursos aplicados se destinam, de fato, às finalidades setoriais. Esse quadro [ações transversais] provocou um verdadeiro esvaziamento dessas ações, que deveriam ser a principal aplicação do FNDCT. *Provocou ainda uma perda de relevância dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais* (Brasil, 2016, p. 109, grifo nosso).

Especificamente sobre as ausências dos representantes da comunidade científica nesses Comitês Gestores, pode-se inferir ainda que elas estão associadas ao fato de que a Portaria MCT nº 151, de 2 de abril de 2004, instituiu uma nova instância decisória na estrutura decisória do FNDCT, o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, que passou a responder melhor às influências desse segmento, como será analisado na subseção a seguir.

4.2 Grupo de Pressão da Academia ou Comunidade Científica

O Grupo de Pressão da Academia ou Comunidade Científica ressurgiu após as reformas de 1999-2002, quando seus elementos (atores e representações) assumiram posições proeminentes nas instâncias decisórias na estrutura decisória do FNDCT por ações transversais e substituições de fontes como forma de destinação de recursos não vinculada a programas setoriais de C&T.

Esse grupo de pressão defende destinações de recursos do FNDCT para a atividade de pesquisa científica, via ações não vinculadas, as chamadas ações transversais, e via ações denominadas pelo TCU como sendo substituições de fontes,¹⁸ que são destinações: i) para custear despesas oriundas de contratos de gestão, firmados entre o MCTI e organizações sociais, mas que não se referem a projetos ou programas de desenvolvimento científico e tecnológico; e ii) para financiar parcela do CSF. Ou seja, os recursos destinados para substituições de fontes foram alocados em despesas que deveriam ter sido custeadas com recursos dos órgãos a que essas respectivas despesas estavam vinculadas, como despesas do MCTI e do Ministério da Educação e Cultura (MEC), e não com recursos do FNDCT.

Ao longo de várias alterações das legislações, o resultado da atuação do Grupo de Pressão da Academia ou Comunidade Científica na estrutura decisória do FNDCT possibilitou destinação de até 90% dos recursos para as ações transversais, como destacou Brasil (2016, p. 109), e para substituição de fontes de até 34,89% do total das destinações do FNDCT em 2014 (Leal, 2019, p. 98).

4.3 Grupo de Pressão Fiscal ou Orçamentário e Financeiro

O Grupo de Pressão Fiscal ou Orçamentário e Financeiro defende a destinação de recursos do FNDCT para o Tesouro Nacional. Esse grupo de pressão sempre esteve presente na história do FNDCT. Como relato histórico do poder de influência dos ministérios que controlam os recursos orçamentários, recorre-se a Guimarães (1995), que constata as dificuldades políticas de longa data com as negociações orçamentárias com os órgãos do Ministério da Economia como sendo um dos fatores que levaram ao declínio das destinações dos recursos do FNDCT.

Tudo indica que estamos em meio a um ciclo, ainda não completado, o que também prejudica a capacidade de analisar. A despeito disso, acredito que a marca mais importante do período tenha sido o aprofundamento da crise de

18. Os acórdãos nºs 3.440/2013, 1.232/2014 e 500/2015 TCU-Plenário julgaram essas destinações para as ações denominadas de substituições de fontes como inconsistentes e indevidas.

recursos para o fundo. Há um ponto ainda mais grave do que o que se pensava ser o fundo do poço observado em 1984: *o agravamento da crise fiscal associado à manutenção das dificuldades políticas no âmbito da negociação financeira com os órgãos do Ministério da Economia levou, em 1991, o orçamento executado ao nível de cerca de US\$ 30 milhões* (Guimarães, 1995, p. 25, grifo nosso).

Ocorre que, com o isolamento e a fragilização dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, ou seja, o afastamento desses comitês de representações do grupo de pressão que defende o desenvolvimento tecnológico,¹⁹ o Grupo de Pressão Fiscal ou Orçamentário e Financeiro passa a ganhar força nas influências das destinações de recursos do FNDCT ao Tesouro Nacional à medida que os representantes das principais instituições desse grupo – do ME, do MPOG, da STN e do MCTI – passam a não ter contestação nas estruturas decisórias do FNDCT.

As principais disputas políticas por recursos (oposições ou tensões) podem ser sistematizadas mediante as seguintes categorizações de recursos:

- via Desvinculação de Receitas da União (DRU);
- via contingenciamentos, que podem ocorrer de duas formas – limitações das autorizações de despesas previstas nas LOAs e limitações financeiras, de pagamento;
- via reservas de contingência; e
- via retenções no Tesouro.

A DRU passou a incidir na destinação do FNDCT a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 19 de dezembro de 2003, desvinculando 20% dos recursos arrecadados destinados a áreas não previstas nas legislações dos programas setoriais de C&T. A partir da EC nº 93/2016, o percentual de desvinculação de receitas do FNDCT subiu de 20% para 30% das arrecadações desse fundo. Entre 2003 e 2017, R\$ 10.990,63 milhões foram retirados do FNDCT via DRU (Leal, 2019, p. 138).

Sobre os contingenciamentos dos recursos do FNDCT,²⁰ segundo dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema de Operações Imobiliárias (Siop), esses contingenciamentos, a partir de 2016 e dos anos seguintes, resultaram em perdas superiores a 50% das dotações

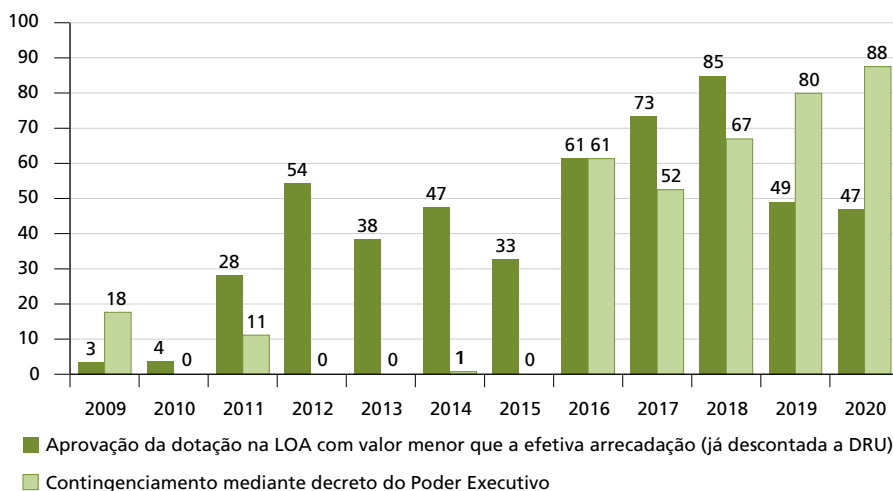
19. O afastamento dos representantes da comunidade científica dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais constituiu não apenas uma ausência desses representantes das deliberações perante esses comitês, mas também um deslocamento estratégico da atuação dos representantes da comunidade científica para outras instâncias decisórias: Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais e Comitê de Coordenação-Executiva do FNDCT, que passaram a responder melhor às influências desse grupo.

20. A prática de contingenciamento das dotações do FNDCT foi constatada pelo TCU nos seguintes julgados: Acórdão 3.081/2008 TCU-Plenário; TC nº 002.105/2012-8, que resultou no Acórdão nº 2.000/2012 TCU-Plenário; e Acórdão nº 3.440/2013 TCU-Plenário.

iniciais nas LOAs, chegando em 2020 a contingenciar 88% dessas dotações, como mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1

Perdas de recursos do FNDCT via contingenciamentos e via aprovação das dotações nas LOAs com valores menores que as efetivas arrecadações
(Em %)



Fonte: Siafi e Siop.
Elaboração dos autores.

As retenções de recursos do FNDCT no Tesouro ocorrem mediante a aprovação das dotações nas LOAs com valores menores que as efetivas arrecadações dos recursos, o que representa o primeiro corte nos recursos do FNDCT (Leal, 2019; Leal, Teixeira e Moreira, 2020) e os acórdãos nºs 686/2005 e 500/2015 TCU-Plenário. Esse primeiro corte chegou, a exemplo de 2018, a superar 80% dos valores efetivamente arrecadados pelo FNDCT, já descontados os valores retirados pela DRU, como mostra o gráfico 1. Ou seja, os valores efetivamente arrecadados pelo FNDCT em 2018 foram 85% maiores que os valores das dotações, aprovados na LOA.

Como corolário do contingenciamento, houve também retiradas de recursos do FNDCT para pagamentos de despesas primárias ou amortização da dívida pública. Segundo o Acórdão nº 2.000/2012 TCU-Plenário, houve quatro retiradas de recursos para pagamentos de despesas primárias ou para amortização da dívida pública: R\$ 252 milhões em 2002, R\$ 238 milhões em 2003, R\$ 4,3 bilhões em 2008 e R\$ 1,7 bilhão em 2010 – totalizando, nesses anos, R\$ 6,5 bilhões. Segundo Brasil (2016, p. 109), se não tivessem ocorrido essas retiradas, o saldo financeiro do FNDCT, ou seja, os recursos não executados do

FNDCT e acumulados na Conta Única da União, seria superior a R\$ 16 bilhões (em 2016), e não os R\$ 10 bilhões que se encontravam em 2018.

4.4 Grupo de Pressão por Destinação de Recursos para Crédito e Equalização de Taxas de Juros: a Finep

O Grupo de Pressão por Destinação de Recursos para Crédito e Equalização de Taxas de Juros defende destinações de recursos do FNDCT para crédito, mediante empréstimos à Finep, e para equalização ou compensação de taxas de juros. Esse grupo tem representação em todas as instâncias decisórias do FNDCT: no Conselho Diretor, no Comitê de Coordenação-Executiva, no Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais e nos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais.

As principais disputas (oposições ou tensões) por recursos do FNDCT que envolveram a capacidade ou o poder de influência desse grupo surgem em torno das categorias de destinação de recursos a seguir relacionadas.

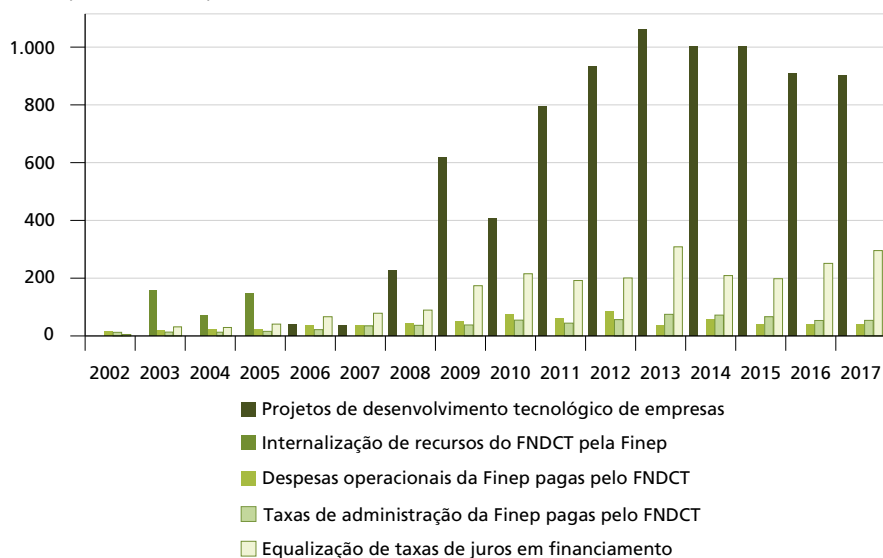
- 1) Equalização de taxa de juros, mediante a Ação nº 0741: equalização de taxas de juros em financiamento à inovação tecnológica – CT-Verde-Amarelo (Lei nº 10.332/2001).
- 2) Empréstimo do FNDCT à Finep, mediante a Ação nº 0A37: financiamento de projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas.
- 3) Despesas operacionais da Finep para execução dos recursos do FNDCT pagas com recursos desse fundo.²¹
- 4) Taxas de administração da Finep para execução dos recursos do FNDCT pagas com recursos desse fundo, institucionalizadas a partir de 1996.
- 5) Internalização de recursos do FNDCT pela Finep.²²

Ao longo de várias alterações das legislações, como resultado da atuação desse grupo de pressão, a Finep passa a ser, a partir da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, não apenas um agente executor do FNDCT, mas também um “ator” interessado nas destinações dos recursos desse fundo que passou a concorrer com as outras áreas de C&T pelas destinações desses recursos (gráfico 2).

21. O Acórdão nº 3.081/2008 TCU-Plenário identificou que a Finep, como Secretaria-Executiva do FNDCT cobrou taxas de administração e custeio de despesas operacionais acima dos percentuais estabelecidos em lei; e desempenhou atribuições que extrapolaram a função de Secretaria-Executiva do FNDCT, passando, ela mesma, a decidir sobre aspectos da gestão do fundo, a exemplo das regras referentes à internalização de recursos, disciplinadas por resoluções da diretoria da empresa, e não por normativos emitidos pela própria estrutura decisória do FNDCT, o que resultou em cobranças pela Finep pelos seus serviços em percentuais acima dos estabelecidos em lei.

22. O Acórdão nº 3.081-53/2008 TCU-Plenário relatou a incorporação pela Finep dos recursos recebidos do FNDCT a título de taxa de administração como receitas próprias.

GRÁFICO 2
Destinações do FNDCT para a Finep
(Em R\$ milhões)¹



Fonte: Leal (2019, p. 106).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores correntes.

O Grupo de Pressão Finep conseguiu essas destinações de recursos do FNDCT a partir da mobilização de seus representantes na estrutura decisória do fundo – e fora dela, para alterar as legislações dos programas ou fundos setoriais a ponto de colocar a organização Finep nessa condição. Conforme o gráfico 2, os recursos do FNDCT destinados à Finep aumentaram nominalmente 40,03 vezes entre 2002 e 2017, partiram de R\$ 32,20 milhões em 2002 e chegaram a R\$ 1.289,02 milhões em 2017. E, nesse mesmo período, o índice de inflação brasileira do Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aumentou 2,72 vezes.

5 RESULTADOS DA AÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO NOS DESVIRTUAMENTOS DAS DESTINAÇÕES DOS RECURSOS DO FNDCT

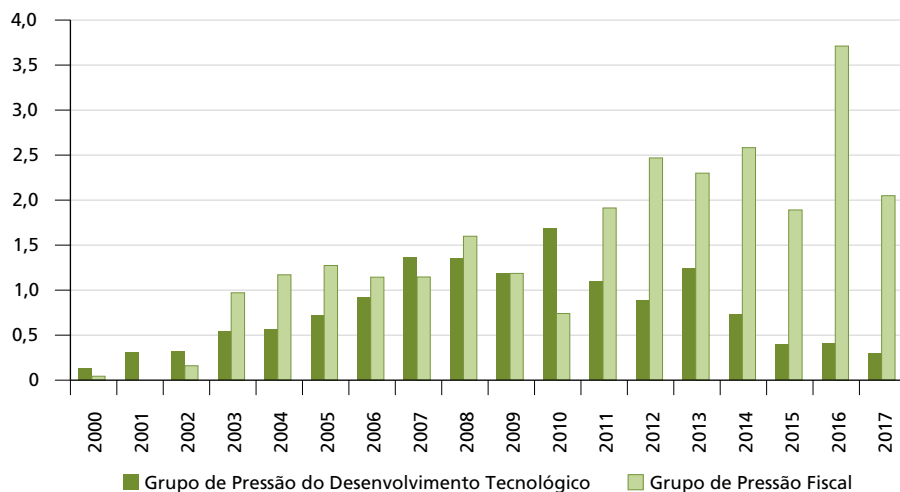
As principais consequências para as destinações dos recursos do FNDCT – resultantes da atuação dos grupos de pressão – foram os desvirtuamentos de recursos para atividades não previstas nas legislações originárias que instituíram os programas ou fundos setoriais de C&T, ou seja, desvirtuamentos em relação ao que foi estabelecido originariamente para a política pública do FNDCT. Esses desvirtuamentos representam retiradas de recursos das ações orçamentárias reconhecidas pela literatura como

fundamentais para o apoio público à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico da economia brasileira, corroborando o CCTICI do Senado Federal (Brasil, 2016).

A análise das destinações influenciadas pelos quatro grupos de pressão evidencia retiradas dos recursos do FNDCT das atividades de P&D previstas nas leis que instituíram os programas ou fundos setoriais de C&T para áreas não previstas originariamente nessas leis, como as destinações ao Tesouro Nacional, conforme mostra o gráfico 3.

GRÁFICO 3

Destinações do FNDCT: atividade de desenvolvimento científico e tecnológico e Tesouro Nacional
(Em R\$ bilhões)¹



Fonte: Leal (2019, p. 117).
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Valores correntes.

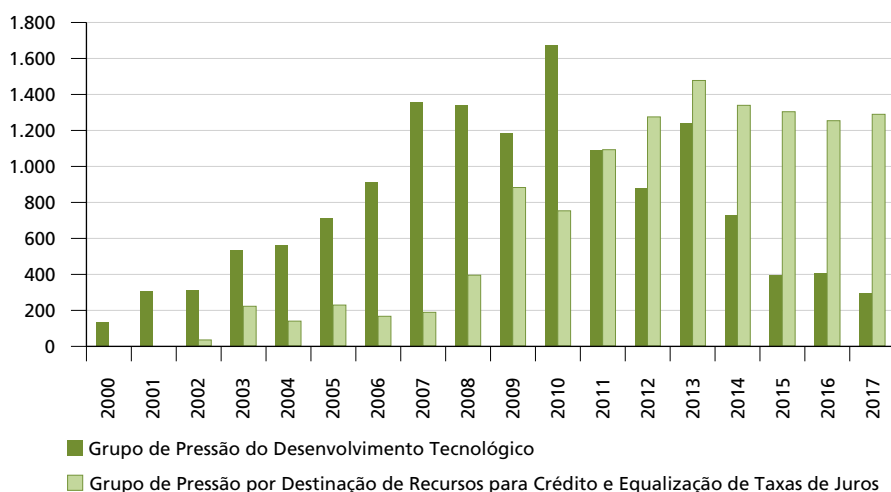
Como pode ser visto no gráfico 3, os recursos do FNDCT destinados em 2017 às atividades de P&D previstas nas leis que instituíram os programas ou fundos setoriais de C&T são nominalmente inferiores aos valores destinados anualmente a essas atividades a partir de 2001. No entanto, os recursos destinados ao Tesouro Nacional aumentaram nominalmente 48,49 vezes entre 2000 e 2017. Nesse mesmo período, o índice de inflação brasileira do IPCA-E/IBGE aumentou 3,10 vezes. Com esses dados, fica claro um dos desvirtuamentos dos recursos do FNDCT das atividades de P&D previstas nas leis que instituíram os programas de C&T para o Tesouro Nacional.

Quando são analisadas as destinações dos recursos do FNDCT para as atividades de P&D comparadas com as destinações para crédito da Finep e equalização de taxas de juros, vê-se um outro desvirtuamento, a migração dos recursos das atividades de P&D para crédito da Finep e equalização de taxas de juros, conforme mostra o gráfico 4.

GRÁFICO 4

Destinações do FNDCT: atividade de desenvolvimento científico e tecnológico e crédito da Finep e equalização de taxas de juros

(Em R\$ milhões)¹



Fonte: Leal (2019, p. 118).

Elaboração dos autores.

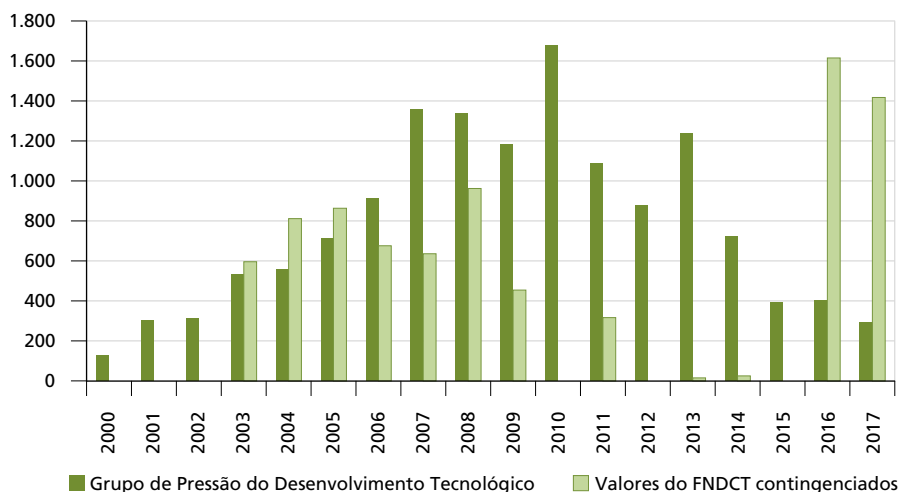
Nota: ¹ Valores correntes.

Como pode ser visto no gráfico 4, os recursos do FNDCT destinados para crédito da Finep e equalização de taxas de juros aumentaram nominalmente 40,03 vezes entre 2002 e 2017 – no entanto, os recursos destinados às atividades de P&D em 2017 são nominalmente inferiores aos valores anuais destinados a essas atividades a partir de 2001. Nesse mesmo período, o índice de inflação brasileira do IPCA-E/IBGE aumentou 2,72 vezes. Além desse desvirtuamento dos recursos do FNDCT para crédito à Finep e equalização de taxas de juros, cabe destacar que esses recursos destinados a crédito à Finep não sofrem contingenciamentos, já que a legislação dos gastos orçamentários classifica essas destinações como despesa financeira, ou seja, uma despesa não efetiva, e por isso não sofre contingenciamentos.

Entretanto, o instrumento do contingenciamento afeta fortemente as destinações dos recursos do FNDCT para as atividades de P&D previstas nas leis que instituíram os programas, conforme mostra o gráfico 5.

GRÁFICO 5

Destinações do FNDCT para atividades de desenvolvimento científico e valores contingenciados
(Em R\$ milhões)¹



Fonte: Leal (2019, p. 119).

Elaboração dos autores.

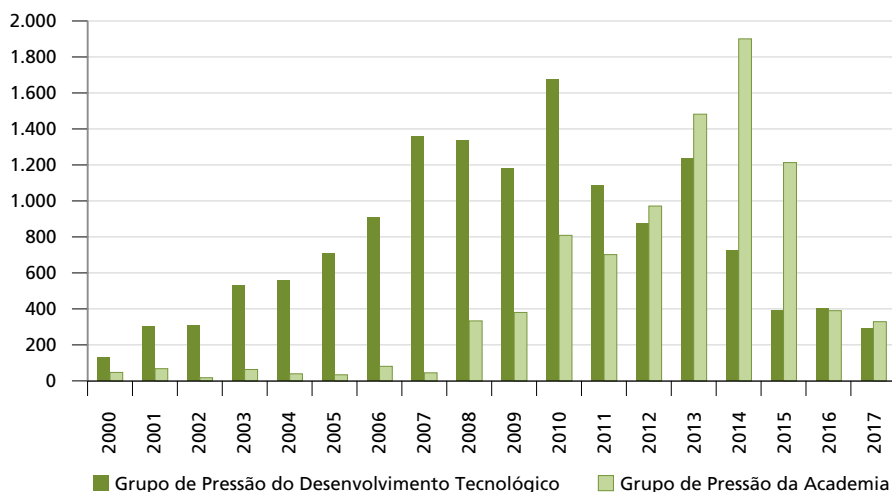
Nota: ¹ Valores correntes.

Entre 2000 e 2017, foram contingenciados das dotações orçamentárias do FNDCT valores que totalizaram R\$ 8.382,21 milhões. E, como se vê no gráfico 5, apenas entre 2016 e 2017 foram contingenciados R\$ 3.029,93 milhões. Com isso, o instrumento de contingenciamento é um outro forte desvirtuamento dos recursos do FNDCT que deveriam ser destinados às atividades de P&D previstas originariamente nas leis que instituíram os programas de C&T. Além disso, com o fato de esse instrumento não ser aplicado aos recursos do FNDCT destinados a crédito à Finep e equalização de taxas de juros e ser aplicado aos recursos destinados às atividades de P&D, a política pública do fundo é prejudicada. A não aplicação dos contingenciamentos sobre os recursos à Finep explica apenas parte do aumento dos recursos do FNDCT à Finep. No geral, esse aumento é causado por alterações de leis que aumentaram os percentuais dos recursos do FNDCT à Finep.

O Grupo de Pressão da Academia foi o único entre os disputantes de recursos do FNDCT que não conseguiu manter altos percentuais de participação, chegando a 2017 com apenas 8% dos recursos executados pelo fundo, como pode ser visto no gráfico 6.

GRÁFICO 6

Destinações do FNDCT para atividades de desenvolvimento científico e a ações transversais e atividades classificadas como substituições de fontes
(Em R\$ milhões)¹



Elaboração dos autores.

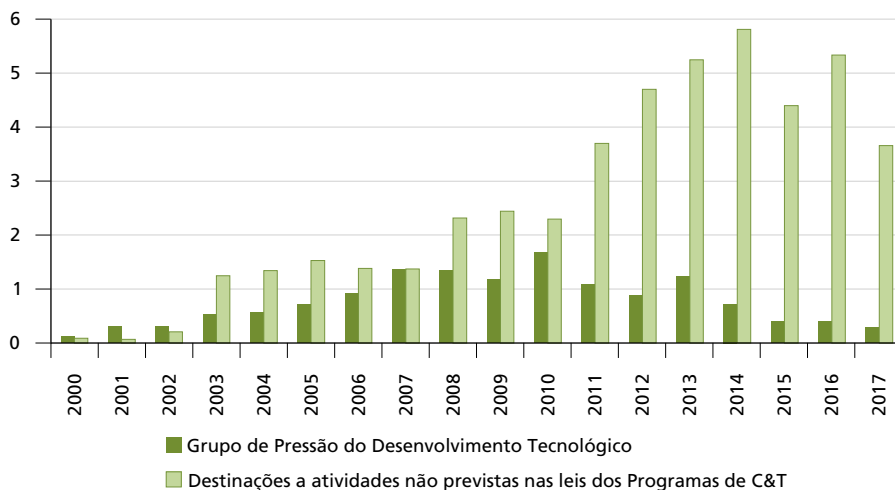
Nota: ¹ Valores correntes.

Contudo, com a promulgação da LC nº 177, de 12 de janeiro de 2021, as destinações de recursos do FNDCT a organizações sociais, que o TCU havia considerado como desvirtuamentos de recursos, agora são destinações legais e podem atingir 25% dos recursos disponibilizados, em cada exercício, ao FNDCT para operações não reembolsáveis. Todavia, apesar de agora serem legais, essas destinações não deixam de ser um desvirtuamento das destinações de recursos das atividades de desenvolvimento tecnológico, realizadas a partir da cooperação entre as universidades e as empresas, áreas originariamente instituídas pelas leis aprovadas nas reformas de 1999-2002 e que deveriam ser as principais atividades a receber os recursos do FNDCT.

Então, houve vários desvirtuamentos dos recursos do FNDCT e as atividades que menos receberam recursos são as de P&D previstas originariamente nas leis que instituíram os programas setoriais de C&T, como pode ser visto no gráfico 7.

GRÁFICO 7

Destinações do FNDCT para atividades de desenvolvimento científico e atividades não previstas originariamente nas leis dos programas de C&T
(Em R\$ bilhões)¹



Fonte: Leal (2019, p. 120).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores correntes.

Como pode ser visto no gráfico 7, os recursos do FNDCT destinados em 2017 às atividades de P&D previstas originariamente nas leis que instituíram os programas ou fundos setoriais de C&T são nominalmente inferiores aos valores anuais destinados a essas atividades a partir de 2001. Todavia, os recursos destinados a atividades não previstas originariamente nas leis dos programas de C&T aumentaram nominalmente 41,11 vezes entre 2000 e 2017. Nesse mesmo período, o índice de inflação brasileira do IPCA-E/IBGE aumentou 3,10 vezes. Em termos de valores absolutos totais, entre 2000 e 2017, as atividades de P&D previstas originariamente nas leis dos programas setoriais de C&T receberam um total de R\$ 14.016,77 milhões (22,93% dos recursos) e as atividades não previstas originariamente nas leis dos programas setoriais de C&T receberam R\$ 47.124,02 milhões (77,07% dos recursos). Essa mesma análise para o período 2013-2017 mostra que as atividades de P&D previstas nas leis dos programas setoriais de C&T receberam um total de R\$ 3.046,13 milhões (11,08% dos recursos) e as atividades não previstas originariamente nas leis dos programas de C&T receberam R\$ 24.442,02 milhões (88,92% dos recursos).

Pode-se inferir que os resultados das disputas entre os grupos políticos em torno das destinações do FNDCT apresentados decorrem das capacidades ou dos poderes de influência desses grupos para alterar as destinações de recursos desse

fundo e do interesse político crescente por destinações de recursos do FNDCT para ações desvinculadas de programas setoriais de C&T – a exemplo dos recursos para equalização de juros, para empréstimos à Finep mediante operações de crédito, ações transversais, de natureza discricionária, e ações denominadas pelo TCU como substituições de fontes. Isto resulta no isolamento paulatino da organização do MCTI em relação aos ministérios parceiros setoriais e das representações dos setores da comunidade científica e empresarial produtivo.

Esses resultados são evidências de que a crise pela qual ainda passa atualmente o FNDCT manifesta-se em uma dimensão para além da falta de recursos. Pode-se concluir que ela é, antes, uma crise de fragilidade da estrutura decisória do FNDCT, decorrente de profundas alterações político-institucionais da estrutura decisória desse fundo, estabelecida nas reformas de 1999-2002, com base no princípio da gestão compartilhada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs analisar a problemática subjacente à “crise financeira” atual do FNDCT, que se tornou de conhecimento público a partir de 2014, relacionando essa crise às alterações ocorridas a partir da Portaria MCT nº 151, de 2 de abril de 2004, e da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, na estrutura decisória do FNDCT e analisando as principais disputas entre grupos por recursos do fundo, argumentando que essas alterações contribuíram para a gestação dessa crise financeira.

Na análise dos grupos, o texto levantou evidências de que a atuação deles ocorreu de acordo com o que relata a literatura de ciência política no obscurecimento das escolhas da política pública real, como March e Olsen (2008) e March (2009); nas questões envolvendo conflitos de interesses por recursos orçamentários escassos, como relatam Jones (1995; 1996), Wildavsky (1961; 1975) e Davis, Dempster e Wildavsky (1966); e também em relação a mudanças institucionais, como relatam Thelen (1999), Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010).

Na análise da capacidade ou do poder de influência dos grupos para alterar a estrutura decisória do FNDCT, o trabalho levantou evidências de que, a partir do declínio das representações empresariais setoriais nas deliberações nos Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T, a estrutura decisória do FNDCT foi paulatinamente alterada. Essa estrutura decisória era composta, antes de 2004, por apenas duas instâncias, cujas deliberações eram fundamentadas na gestão compartilhada. Ocorre que, a partir da ação política e do ganho de capacidade ou poder de influência de alguns grupos de pressão, essa estrutura decisória passou a ser composta por quatro instâncias, cujas deliberações não observavam o princípio da gestão compartilhada (coordenação de atores, organizações e instituições).

Na ausência da governança, no sentido de coordenação de atores e organizações, pode-se considerar que ocorreu a captura das autoridades públicas, no nível tanto da concepção como da implementação da política pública do FNDCT para atuar no desvirtuamento das destinações dos recursos do fundo para atividades não previstas originariamente nas leis que instituíram os programas setoriais de C&T.

Outro resultado dessas alterações na estrutura decisória do FNDCT foi o aumento da capacidade ou do poder de influência do Grupo de Pressão da Pesquisa Científica e do Grupo de Pressão Finep sobre as deliberações de alocações de recursos do FNDCT em geral, especialmente a partir das ações transversais. Pode-se considerar que as execuções das ações transversais, iniciadas em 2004, ainda que sem respaldo legal, resultaram da atuação conjunta dos dois grupos de pressão citados. Foram mostradas evidências de que a capacidade de influência desses grupos se ampliou ainda mais em 2007, quando as ações transversais foram instituídas mediante a Lei nº 11.540/2007. Convém considerar que o aumento do poder ou da capacidade de influência desses grupos ocorreu em detrimento da capacidade de articulação e coordenação do MCTI. Do ponto de vista político, na articulação e coordenação das ações do FNDCT, a organização MCTI se isolou dos outros ministérios participantes das instâncias decisórias e dos representantes dos Comitês Gestores, desrespeitando o princípio da gestão compartilhada nas deliberações sobre a política do fundo.

Pode-se argumentar, por conseguinte, que o isolamento político da organização MCTI, como órgão central da estrutura decisória do FNDCT, constituiu o principal fato gerador do processo de fragilização política da estrutura decisória desse fundo, culminando nos dias de hoje (conjuntura de restrições fiscais e financeiras do Estado) em uma desorganização político-institucional conjugada com uma crise de falta de recursos.

A atuação dos grupos de pressão resultou também em desvirtuamentos dos recursos do FNDCT para atividades não previstas nas legislações que instituíram os programas setoriais de C&T. Foram levantadas evidências de que, do total dos recursos do FNDCT, em média anual, entre 2000 e 2017: 40,06% foram destinados ao Tesouro Nacional; 15,25% a empréstimos concedidos pelo FNDCT à Finep e equalização de taxas de juros; 12,23% foram destinados, mediante ações transversais e ações denominadas pelo TCU como substituições de fontes, a atividades não previstas originariamente nos programas setoriais de C&T; e apenas 32,45% foram destinados às atividades de P&D previstas originariamente nas leis que instituíram os programas ou fundos setoriais de C&T.

Para melhor revelar a capacidade ou o poder de influência dos grupos de pressão nos desvirtuamentos dos recursos do FNDCT, recorre-se às respectivas destinações intertemporais de recursos às atividades das áreas de interesse

dos grupos de pressão analisados. A análise dessas destinações de recursos para essas áreas mostra claramente duas áreas com perdas de recursos e duas outras com grandes ganhos. Do lado das perdas, estão as atividades de desenvolvimento tecnológico (programas setoriais de C&T), com R\$ 1.236,47 milhões (19%) em 2013 e R\$ 292,14 milhões (7%) em 2017, e, surpreendentemente, as atividades de interesse da Academia (a despeito das pressões pelas ações transversais), com R\$ 1.482,06 milhões (23%) em 2013 e R\$ 329,21 milhões (8%) em 2017. Do lado dos ganhos, estão as destinações de interesse da política fiscal (Tesouro Nacional), com R\$ 2.285,66 milhões (35%) em 2013 e R\$ 2.037,65 milhões (52%) em 2017, e a área de interesse de empréstimos para a Finep, com R\$ 1.476,84 milhões (23%) em 2013 e R\$ 1.289,02 milhões (33%) em 2017.

As ampliações nas participações das destinações de recursos para atividades não previstas nos programas setoriais de C&T indicam o favorecimento das áreas de atuação do Grupo de Pressão Fiscal e do Grupo de Pressão Finep. Para o Tesouro Nacional, as destinações aumentaram nominalmente cerca de 48 vezes entre 2000 e 2017 e as destinações para crédito da Finep e equalização de taxas de juros aumentaram nominalmente cerca de 40 vezes entre 2002 e 2017. Entre 2000 e 2017, o índice de inflação brasileira do IPCA-E/IBGE aumentou 3,10 vezes; entre 2002 e 2017, esse mesmo índice aumentou 2,72 vezes.

Além da crescente capacidade ou do poder de influência dos grupos, cabe considerar que esses grupos procuraram e ainda procuram alinhamentos no campo político às proposições de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional para aumentar ainda mais as destinações de recursos do FNDCT, a exemplo de empréstimos à Finep. Destaca-se o Projeto de LC do Senado nº 315/2017, de autoria do senador Otto Alencar, com a proposta de aumentar o montante anual dos recursos para operações de crédito de até 25% para até 50% das dotações consignadas na LOA ao FNDCT e também alterar o FNDCT para um fundo de natureza financeira.

Essa proposta mantém a estrutura decisória do FNDCT, alterada pela Lei nº 11.540/2007, e redefine o FNDCT como um fundo de natureza financeira, na esteira do projeto político de transformar a Finep em instituição financeira do sistema bancário: “Essa é uma tendência que pode vir a se fortalecer [a ampliação de recursos do FNDCT à Finep], uma vez que a Finep busca ser reconhecida como instituição financeira” (Acórdão nº 2.000/2012 TCU-Plenário).²³

Entretanto, o desafio de estruturar um fundo financeiro requer, no arcabouço constitucional e legal brasileiro, alterações na Constituição Federal e em outras leis, para assegurar a finalidade precípua de um fundo para destinações não reembolsável.

23. Disponível em: <bit.ly/3vldOop>.

As propostas atualmente em discussão de transformar o FNDCT em fundo de natureza financeira desconsideram esses requisitos. Diante disso, não está claro como ocorrerá a estabilidade das fontes de recursos destinados ao financiamento não reembolsável das atividades de C&T, tendo em vista que as proposições não permitem pacificar as disputas entre os grupos políticos, pois ainda persistirão os grupos de pressão barganhando para aprovar as leis orçamentárias anuais com dotações menores que os efetivos valores arrecadados pelo fundo, como foi relatado pelo Acórdão nº 500/2015 TCU-Plenário.

Em 2020, foi promulgada a LC nº 177, de 12 de janeiro de 2021, para, entre outras medidas, vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por recursos do FNDCT. Da forma como foi promulgada essa LC nº 177/2021, ela veda os contingenciamentos formais dos recursos do FNDCT. Um dos grandes problemas, contudo, não resolve o problema de as LOAs serem aprovadas com valores menores que as efetivas arrecadações, o que pode ter função equivalente aos contingenciamentos, diferenciando-se apenas por estes serem realizados previamente à aprovação das LOAs.

A LC nº 177/2021 não garante que todos os recursos do FNDCT, arrecadados ou que estejam retidos na Conta Única do Tesouro Nacional, saiam como proposta para autorização de execução no projeto da LOA. Isso porque nem todos os recursos que ficaram na Conta Única lá ficaram devido a contingenciamentos, como as recorrentes diferenças entre as efetivas arrecadações a maior em relação aos valores autorizados nas LOAs. Sem que se saibam os valores efetivamente arrecadados pelo FNDCT, não é possível garantir que todos os valores arrecadados saiam na proposta do Executivo no projeto da LOA. No MCTI, havia a Assessoria de Captação de Recursos (Ascap), que acompanhava as efetivas arrecadações dos recursos do FNDCT, porém a Ascap foi extinta em 2015 e atualmente o MCTI acompanha apenas formalmente essas arrecadações a partir do sistema Siafi, mas sem acompanhar os Documentos de Arrecadação de Receitas Federais (DARFs), que geram as arrecadações dos respectivos segmentos ou áreas ao FNDCT.

Da forma como foi promulgada essa LC nº 177/2021, ela apenas vedou os contingenciamentos formais dos recursos do FNDCT, um dos grandes problemas, mas deixou brechas para que os contingenciamentos efetivos continuem impedindo a execução dos recursos efetivamente arrecadados pelo FNDCT e incluiu as organizações sociais – que o Acórdão nº 500/2015 TCU-Plenário já havia declarado como desvirtuamento de recursos – entre aqueles que podem acessar os recursos do FNDCT. Além disso, aumentou o montante anual das destinações do FNDCT para crédito de até 25% para até 50% das dotações consignadas na lei orçamentária anual ao FNDCT, diminuindo ainda mais os recursos destinados

a P&D, as etapas de alto risco tecnológico e que mais carecem de recursos, aos recursos não reembolsáveis, e não aos recursos para crédito, que são destinados a atividades que já superaram os maiores riscos tecnológicos. Com isso, as destinações de recursos do FNDCT à Finep tendem a aumentar ainda mais, refletindo o fortalecimento do grupo de pressão que defende destinação de recursos do FNDCT para crédito e equalização de taxas de juros, mediante empréstimos à Finep.

Diante do exposto, pode-se concluir que a crise pela qual ainda passa o FNDCT atualmente não pode ser interpretada como uma simples crise de falta de recursos, e sim como uma crise de natureza político-institucional, cuja saída passa necessariamente pelo desenvolvimento/melhorias de institucionalidades com capacidades de pacificar disputas entre grupos de pressão e colocar em discussão reformas na linha e nos princípios recomendados no âmbito das reformas que criaram os programas setoriais de C&T entre 1999 e 2002.

REFERÊNCIAS

BASTOS, V. D. Fundos públicos para ciência e tecnologia. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. 229-260, dez. 2003.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Livro branco: ciência, tecnologia e inovação**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.

_____. **Relatório s/nº da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado**. Brasília: Gabinete do Senador Lasier Martins, 2016.

BUAINAIN, A. M.; CORDER, S.; BONACELLI, M. B M. Crise do financiamento público à inovação no Brasil. In: CONGRESO LATINO-IBEROAMERICANO DE GESTIÓN TECNOLÓGICA, 17., Cidade do México, 2017. **Anais...** Cidade do México: [s.n.], 2017.

BUAINAIN, A. M.; LIMA JÚNIOR, I. de S.; CORDER, S. Desafios do financiamento à inovação no Brasil. In: COUTINHO, D. R.; FOSS, M. C.; MOUALLEN, P. S. B. **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017. p. 97-124.

CORDER, S. A política de financiamento à inovação no Brasil. **Economia e Tecnologia**, ano 4, v. 14, jul./set. 2008.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. The theory of the budgetary process. **The American Political Science Review**, v. 60, n. 3, p. 529-547, 1966.

DE NEGRI, J. A.; LEMOS, M. B. FNDCT, Sistema Nacional de Inovação e a presença das empresas. **Parceria Estratégica**, edição especial, v. 15, n. 31, p. 187-244, jul./dez. 2010.

GUIMARÃES, R. FNDCT: uma nova missão. *In*: SCHWARTZMAN, S. **Ciência e tecnologia no Brasil**: política industrial, mercado de trabalho e instituições de apoio. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1995. p. 257-287.

JONES, L. R. Aaron Wildavsky: a man and scholar for all seasons. **Public Administration Review**, ano 3, v. 55, n. 1, 1995. Disponível em: <doi:10.2307/976823>.

_____. Wildavsky on budget reform. **Policy Sciences**, n. 29, p. 227-234, 1996.

LEAL, J. C. **Apoio público à pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico**: a crise do FNDCT na perspectiva da ação pública. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

LEAL, J. C.; ÁVILA, M. L. de. Desestruturação do modelo de gestão compartilhada do FNDCT e a crise do apoio público à pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico no Brasil. **Revista Parcerias Estratégicas**, v. 23, n. 47, dez./2018.

LEAL, J. C.; TEIXEIRA, A. C.; MOREIRA, G. E. Governança, federalismo e crise do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT. **Economia e Sociedade**, v. 29, n. 1, jan./abr., 2020.

MAHONEY, J.; THELEN, K. Theory of gradual institutional change. *In*: _____. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MARCH, J. G. **Como as decisões realmente acontecem**: princípios de tomada de decisões. São Paulo: Leopardo, 2009.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.

MARQUES, F. Financiamento em crise. **Pesquisa da Fapesp**, n. 256, jun./2017. Disponível em: <<http://revistapesquisa.fapesp.br/2017/06/19/financiamento-em-crise/>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

NASCIMENTO, P. A. M. M.; OLIVEIRA, J. M. de. Papel das ações transversais no FNDCT: redirecionamento, redistribuição, indução ou nenhuma das alternativas? **Revista Brasileira de Inovação**, p. 73-104, jan./jun. 2013.

PACHECO, C. A. **As reformas da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil (1999-2002)**. Campinas: Cepal, 2003a.

_____. **Reunión regional ompi-cepal de expertos sobre el Sistema Nacional de Innovación:** propiedad intelectual, universidad y empresa. Santiago: Cepal, oct. 2003b. Disponível em: <<https://bit.ly/3DjZVSb>>.

_____. A criação dos “Fundos Setoriais” de Ciência e Tecnologia. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 1, n. 6, p.191-223, jan./jun. 2007.

PACHECO, C. A.; CORDER, S. **Mapeamento institucional e de medidas de política com impacto sobre a inovação produtiva e a diversificação das exportações.** Santiago: Cepal, 2010.

PELAEZ, V. *et al.* A volatilidade da agenda de políticas de C&T no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 5, n. 51, p. 788-809, set./out. 2017.

REZENDE, S. M. **Plano de ações 2007-2010:** ministro Rezende conta em entrevista que encaminhamento pretende imprimir à C&T no país até o final do governo. Brasília: CGEE, 2007.

STREECK, W.; THELEN, K. **Beyond continuity:** institutional change and advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005.

THELEN, K. A historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, n. 2, p. 369-404, 1999.

WILDAVSKY, A. Political implications of budgetary reform. **Public Administration Review**, p. 183-190, 1961.

_____. **Budgeting:** a comparative theory of budgeting processes. Boston: Little Brown, 1975.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

REZENDE, S. M. Desafios para ciência e tecnologia no Brasil. **Revista de Tecnologia da Informação e Comunicação**, n. 1, out./2011.

_____. Ciência, tecnologia e inovação no Brasil: breve panorama e possíveis áreas de colaboração com Cuba. **Blucher Education Proceedings**, v. 1, n. 1, p. 179-200, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3QBm4hD>>.

REGRAS ORÇAMENTÁRIAS E PROGRAMAS ESTRATÉGICOS: DECIFRANDO A LÓGICA DO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA DEFESA

Thiago Borne¹

Luís Felipe Giesteira²

Leandro Freitas Couto³

1 INTRODUÇÃO

A defesa e a segurança nacional costumam ser temas de debate intenso e qualificado em muitos países. Nos Estados Unidos, na França, no Reino Unido, na Rússia, e na Suécia, entre outros, *think tanks* e centros especializados reúnem pesquisadores que investigam os mais diversos aspectos do tema, com destaque para os impactos das atividades de defesa nacional *vis-à-vis* seu relevante custo fiscal. O debate sobre investimentos e alocação de recursos, bem como integração e gerenciamento da malha institucional nas interfaces da atividade militar – com temas como política externa, segurança interna, ciência e tecnologia, e infraestrutura –, beneficia-se dessa característica. Na definição de prioridades e diretrizes das políticas públicas do setor, é comum e eventualmente dominante a presença de civis que ouvem e são ouvidos.

A situação brasileira é muito distante, não obstante o país ser um ator globalmente relevante no tema. Apesar de um notável crescimento na produção de artigos e teses acadêmicas no bojo da criação de grupos de pesquisa dedicados ao estudo da defesa e da segurança nacional, a participação de civis de forma mais substantiva na elaboração, gestão e avaliação de ações e programas de defesa segue marginal. O contingente de civis ocupando posições nos mais altos níveis decisórios no Ministério da Defesa (MD) e em colegiados ligados à defesa, que se expandiu rapidamente entre a sua fundação e a primeira década dos anos 2000, regrediu nos anos recentes.

1. Pós-doutorando em relações internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); e membro do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Política Internacional Contemporânea (GEPPIC).

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e coordenador de estudos em governança e instituições internacionais na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea).

3. Doutor em relações internacionais; e analista de planejamento e orçamento e pesquisador na Diest/Ipea.

Este estudo, assim, se debruça sobre o orçamento de defesa nos últimos vinte anos, buscando avaliar como o MD tem atuado, dentro dos regimes de governança orçamentária que se sucederam ao longo do tempo no Brasil, para garantir ou preservar ganhos na disputa dos recursos públicos.⁴ Nossa hipótese é de que duas forças básicas concorrem para a determinação da resultante. De um lado, as peculiaridades institucionais dos militares no Brasil conferem elevado grau de autonomia e de capacidade de interferência na política nacional, tendendo a reverter em maior controle sobre seu orçamento, tanto em seu montante quanto em sua alocação. De outro lado, a prioridade dada ao ajuste fiscal, principalmente nos anos mais recentes, combinada com a crescente força dos mecanismos de controle e a edição de novas regras fiscais, que costumam contra-arrestar esse suposto padrão. Adicionalmente, salienta-se como aspecto essencial, sobretudo no período mais recente, a presença de documentos articuladores, de longo prazo, da política de defesa nacional. Destaca-se aí a presença de um conjunto de projetos estratégicos caracterizados pelo elevado custo, por um lado, e de um potencialmente elevado impacto tecnológico e industrial de outro lado, que se soma a seu efeito dissuasório. Tanto a Estratégia Nacional de Defesa (END), do final de 2008, quanto o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (Paed), de 2012 – que expõe de maneira detalhada um conjunto de catorze projetos estratégicos (doravante chamados apenas de programas, pela adoção da nomenclatura atualizada) –, são considerados elementos adicionais na avaliação levada a cabo.

Este capítulo está organizado em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. A segunda seção apresenta as particularidades da Defesa na disputa pelo orçamento público, dado seu peso na formação do Estado brasileiro, além de suas especificidades enquanto política pública, o que exige contextualização e comparações internacionais. A terceira traz uma visão institucionalista da governança orçamentária no Brasil, apresentando os marcos dos diferentes regimes que caracterizaram a disputa, pelos diferentes grupos de atores governamentais, dos recursos públicos no país. A seção seguinte trata dos documentos articuladores de defesa e dos programas estratégicos em desenvolvimento no país. Por fim, a quinta seção busca analisar a dinâmica alocativa, especialmente em torno desses projetos, diante dos regimes de governança orçamentária observados. O capítulo se encerra chamando atenção para as principais descobertas deste estudo e indicando caminhos possíveis para o aprofundamento da agenda de pesquisa.

4. Governança está compreendida genericamente como a capacidade de prover os meios necessários ao atingimento dos objetivos da pasta em tela, sejam os definidos endogenamente, sejam os decorrentes de lei superior (por exemplo, a Constituição Federal de 1988 – CF/1988).

2 PARTICULARIDADES DO SETOR DE DEFESA NA DISPUTA PELO ORÇAMENTO PÚBLICO

A literatura sobre defesa brasileira é marcada por uma pronunciada cisão entre os trabalhos de história militar em sentido estrito e a avaliação de autores acadêmicos sobre a questão militar, entendida, genericamente, como a relação entre militares e política (Pedrosa, 2011; 2018). Embora essa dicotomia não seja exclusividade brasileira (Huntington, 1981), chama atenção a escassez de estudos acadêmicos que tratem de temas de interesse comum, tais como a formulação de cenários e mapeamento de ameaças, as relações militares internacionais, as tendências tecnológicas relevantes, entre outros.

A forma de abordar o orçamento de defesa, por conseguinte, é tratada em grande parte dos estudos sob a perspectiva da mencionada questão militar. Como é bem conhecido, a questão militar tem sua origem no final do Segundo Império, quando após a vitória na Guerra do Paraguai muitos oficiais passaram a pressionar por reformas profundas como a abolição, o fim da guarda nacional, a profissionalização e a mudança de patamar no gasto com as Forças Armadas. A partir daí, alcançaram protagonismo na política nacional, com destaque para a própria proclamação da República, as revoluções de 1930 e 1932, o Estado Novo e o regime militar propriamente dito (Costa, 1996). Há estudos isolados tratando do tema desde os anos 1930, mas apenas após 1964 um debate estruturado ganhou corpo. Sinteticamente, concentra-se em cinco temas imbricados entre si, quais sejam: subordinação, autonomia, controle, influência e tutela. É em relação a eles que o orçamento de defesa brasileiro costuma ser abordado.

Praticamente todos os trabalhos enfocam o orçamento em seu tamanho relativo – o mais das vezes *vis-à-vis* o orçamento governamental total – como expressão do poder militar relativamente à esfera política. Orçamentos crescentes sugeririam aumento da influência militar, ao passo que reduções indicariam maior subordinação. Outros indicadores são comumente utilizados, como tamanho dos efetivos e ocupação de ministérios e de cadeiras nos legislativos, mas praticamente todos os autores utilizam a variação da participação dos gastos com defesa como indicativo de protagonismo militar.

Carvalho (2005), Castro e D'Araújo (2001), McCann (2003) e Dagnino (1989) consideram outrossim relevante observar as disputas entre as forças, em particular entre a Marinha e o Exército, principalmente quando se considera o final do século XIX. No entanto, apenas Carvalho (2005) e Hayes (1991) tomam como comparativo relevante os efetivos, recursos e salários das polícias estaduais, bem como sua relação com as Forças Armadas.

Dagnino (1989), Oliveira (1993), Stepan (1986) e Zaverucha (2005) observam os orçamentos dos países vizinhos como parâmetros auxiliares, em geral

privilegiando o comparativo com o orçamento geral ou o tamanho total do orçamento ou dos efetivos como referência complementar. Dagnino (1898) considera a qualidade e a atualidade dos meios disponíveis na Argentina e, de modo relevante, os impactos da Guerra das Malvinas sobre as necessidades de defesa. McCann (2003) aprofunda as decorrências de ameaças externas sobre as necessidades de disponibilidade de equipamento e munição para a capacidade de defesa, mas sua análise restringe-se aos anos 1930 e 1940.

Como mencionado, explícita ou implicitamente os autores analisados assumem que os ciclos de participação da Defesa no orçamento têm como causa essencial o maior ou o menor protagonismo das Forças Armadas na política nacional, associando desvios excepcionais à ocorrência de conflitos. Destacam-se a Guerra do Paraguai, a Revolução de 1932 e as duas grandes guerras mundiais. É importante observar que, amiúde, os dados utilizados não são coincidentes, de forma que análises sobre o mesmo período por autores que usaram dados diferentes levam a conclusões distintas – embora haja uma compreensão comum sobre esses grandes eventos.

A forte redução dos gastos com defesa após a Guerra do Paraguai é considerada mais ou menos explicitamente como, se não causa essencial, importante determinante da insatisfação que conduzirá à proclamação da República – amiúde considerada, inclusive por muitos militares, o primeiro golpe militar brasileiro.⁵ Alguns autores, como Stepan (1986) e Coelho (2000), destacam mais genericamente que reduções sistemáticas dos orçamentos levaram a crises institucionais graves já no período republicano, em particular ao chamado golpe civil-militar de 1964 (Dreyfuss, 1981).

No entanto, a maior parte dos autores aceita o período 1910-1920 como algo paradoxal – no qual, embora em tese haja elevada subordinação militar ao poder civil, há também aumento e sustentação de elevado patamar de gastos militares. É notável, ainda, que esse período marque o atendimento de reivindicações históricas, como a liquidação da guarda nacional e a profissionalização do Exército (que redundará nas versões mais expressivas do chamado tenentismo).⁶

Os anos 1930 são tidos como ambíguos porque há forte queda do orçamento de defesa após a Revolução de 1932, mas sem retorno ao patamar anterior a 1930. A cuidadosa análise de McCann (2003) – inclusive com apresentação de dados alternativos, sugere que, dada a percepção da evidente escassez e defasagem de equipamentos, da crescente ameaça da Argentina e a necessidade de pacificar os

5. O texto clássico que trata a Guerra do Paraguai como evento demiurgo da proclamação e da conclusão do próprio processo de independência é o de Wilma Costa (1996).

6. Carvalho (2005) distingue entre o tenentismo original, associado à geração após a Guerra do Paraguai e ao Positivismo, e o segundo tenentismo, associados aos “jovens turcos”, à Revolução de 30 e ao Estado Novo.

rebeldes paulistas – relativiza a impressão inicial de elevada influência militar ao menos até o início do Estado Novo e da aceleração da instabilidade europeia.

O terceiro período paradoxal são os anos 1970 até meados dos anos 1980 – ora restrito aos governos de Ernesto Geisel e João Figueiredo, ora, a depender dos dados utilizados, também aos anos de Emílio Médici. Sua interpretação gerou um rico debate, interessante e incomum, ao qual retornaremos a seguir.

Os dados orçamentários referentes à Nova República são metodologicamente mais homogêneos e podem ser comparados com renomadas fontes internacionais, tais como o International Institute for Strategic Studies (IISS) e o Stockholm International Peace Research Institute (Sipri). No entanto, o debate acadêmico, possivelmente porque a maior parte dos estudos data dos anos 1990 (quando essas fontes não eram de tão fácil acesso), em boa medida tem como base evidências diferentes. Ademais, é patente a predominância do foco no binômio controle-influência. O orçamento é quase sempre considerado parte importante da investigação, mas analisado exclusiva ou primordialmente com base nesse binômio.

Sem a pretensão de exaustividade, Coelho (2000), Hunter (1997), Oliveira (1993), Soares e Mathias (2002) e Castro e D'Araújo (2006) inclinam-se para a tese de aumento do controle ou da subordinação do poder militar ao poder civil, ao passo que Martins Filho (1995), Zaverucha (1994; 2006) e Aguiar (1986) defendem posição oposta, mais ou menos enfaticamente. Na medida em que marcos teóricos utilizados – no qual destaca-se a influência do marxismo e de Huntington (1981) –, fatos relevantes e mesmo dados orçamentários utilizados divergirem significativamente, o debate é pouco conclusivo.⁷

Distinguem-se desse grupo Stepan (1986) e Dagnino (1989), autores que tomam como ponto de partida a compreensão do paradoxo orçamentário nos anos 1970 e 1980 – quando, como visto, seria esperável aumento ou ao menos manutenção em elevado patamar dos gastos com defesa, mas que coincide com o menor nível registrado possivelmente desde o fim do império. Ambos os autores sugerem que a ampliação do interesse militar para o âmbito da capacidade industrial e tecnológica nacional (Fiori, 2011) explica fundamentalmente por que elevada influência e baixo orçamento coincidem nesse período.

É relevante observar que McCann (2003) também esboça explicação semelhante ao tratar do primeiro governo de Getúlio Vargas, mas não explora em profundidade a hipótese. Stepan (1986) é categórico em associar a existência de

7. Por óbvio, nem todos os trabalhos citados tratam primordialmente de orçamento, nem todos os trabalhos recentes que tratam do orçamento de defesa fazem-nos desde a referida dicotomia. O estudo de Castro e D'Araújo (2003) exemplifica o primeiro caso e o de Matos (2020), o segundo.

uma base industrial de defesa própria como *differentia specifica* do caso brasileiro em comparação com outros países do terceiro mundo.

Uma das razões que levam os exércitos do terceiro mundo a ansiarem tanto pelo controle do governo de seus países (e isto se dá em mais de um terço deles) é que estão cientes de sua dependência quase absoluta da importação de armas estrangeiras e da falta, em seus países, de uma constituição civil interna significativa com um interesse estrutural no desenvolvimento e na produção nacional de armamentos. Esse fato, assim, transforma-se num forte incentivo para que os militares tentem controlar o governo e o orçamento de uma nação. (...) No caso específico do Brasil, a presença de uma capacidade maciça de produção e exportação de armamentos significa que diminuem algumas das razões pelas quais os militares podem querer controlar o governo. Desse ponto de vista, o complexo industrial civil-militar pode, paradoxalmente, fortalecer a democracia (Stepan, 1986, p. 97-98).

Para Stepan (1986), ao se democratizarem, países pobres criam forte pressão para aumentos dos gastos sociais. Dada a competição eleitoral pela ocupação de cargos pela classe política, tal pressão converte-se em tendência de crescimento contínuo, o qual acaba por deslocar (*crowd-out*) investimentos e outros gastos não diretamente sociais. Os gastos com defesa não serão necessariamente mais cortados que outros, mas o fato de o parâmetro essencial da efetividade das políticas de defesa nacional ser essencialmente a qualidade e o montante de equipamento bélico disponível impõe considerá-las de forma distinta. Essa é uma área que, vale dizer, se distingue das demais porque seu objetivo essencial – a capacidade de desestimular ataques externos – só pode ser atingida relativamente aos meios disponíveis para outros países. Para o autor, seria possível ao Brasil desviar-se desse dilema porque, em contraste com outros países por ele estudados, sua indústria de defesa é relativamente forte e autônoma (Stepan, 1986, p. 73).

Dagnino (1989), sem delimitar claramente a estrutura de incentivos que move o intervencionismo militar como Stepan (1986), considera o funcionamento do modelo brasileiro tendo por referência o conceito de complexo industrial militar, amiúde aplicado aos Estados Unidos, França e Reino Unido. Também concorda que a defesa no Brasil se colocaria em um patamar diferente da dos demais países sul-americanos. Não obstante, rejeita a hipótese de o país ter evoluído para um padrão comparável ao de países avançados, sendo mais apropriado falar de um enclave de defesa.

Um dos motivos essenciais é que a indústria de defesa brasileira não seria grande o suficiente. Contudo, o autor reconhece a existência de expressivas capacidades tecnológicas no modelo brasileiro, as quais se situam entre instituições de pesquisa militares e semimilitares e um rol restrito, mas ativo, de empresas nacionais.

Esse modelo não seria capaz de gerar pressões não militares para aumento do gasto em defesa (como ocorre nos Estados Unidos), e de fato prescinde, até

certo ponto, de patamares elevados, porque seu foco é o desenvolvimento de novos produtos e a manutenção de permanente pressão sobre as empresas, justamente pela impossibilidade de manter mais que uma ou duas em cada segmento. Entretanto, isso significa que políticas afins, em particular as de ciência e tecnologia, precisam privilegiar, se não projetos militares ao menos projetos em áreas relevantes, fornecedoras de partes e subsistemas, convertíveis a finalidades bélicas ou capazes de elevado *spin-in*.⁸

A partir dessa análise, Dagnino (1989) sugere haver de fato um orçamento de defesa subterrâneo, o qual inclusive não é gerido por militares ou ex-militares, mas que se situa na órbita dos interesses e dos objetivos de governança da defesa. Por óbvio, não segue daí que o montante do orçamento não seria importante indicador da capacidade das Forças Armadas de “entregar” dissuasão, mas que há outros indicadores outrossim relevantes.

Ainda seguindo a argumentação de Dagnino (1989), não necessariamente os critérios comumente utilizados para aferir a qualidade do gasto militar são menos importantes ao se considerar o peculiar caso brasileiro. Em particular, dada a defasagem tecnológica do sistema industrial brasileiro, a capacidade de entregar dissuasão e a busca por autonomia tecnológica não apenas nem sempre coincidem como podem se revelar contraditórias. Assim,

como não era possível por razões orçamentárias assegurar grandes encomendas, as Forças Armadas empenharam-se em obter a criação de um clima favorável ao investimento no setor mediante uma série de benefícios (...). Esse arranjo permitia manter num nível politicamente mais do que aceitável (comparativamente ao de outros países) o orçamento das Forças Armadas. (...) Essa opção na verdade implicou uma redução da capacidade efetiva das Forças Armadas, que passaram a usar equipamentos aquém dos necessários, numa sorte de caminho do meio. Isso só foi possível porque as hipóteses de emprego contra potências externas à América do Sul eram consideradas mais remotas. Nesse sentido, é uma autonomia limitada (Dagnino, 1989, p. 461).

Nesse modelo, portanto, de um lado o orçamento formal, explícito, é importante; mas também são importantes recursos, regulações, subvenções, estímulos fiscais e financeiros dirigidos para a base industrial – em seu sentido amplo, vale dizer, incluídas aí as instituições científicas e tecnológicas (ICTs) e empresas que contribuam, ainda que indiretamente, para a superação de gargalos científico-tecnológicos. De outro, medidas como nível elevado de investimentos, volumosos estoques de munição ou baixa idade média do equipamento disponível não seriam medidores adequados da efetividade da política de defesa nacional.

8. É notável como essa abordagem é bastante convergente com a do estudo clássico de Samuels (1994) sobre o Estado militar japonês, posterior ao trabalho de Dagnino (1989).

A partir de uma perspectiva distinta, Carvalho (2005) e Oliveira (1993), tendo em conta o significativo sucesso exportador e tecnológico do enclave de defesa brasileiro nos anos 1980, sugerem que o ativismo em ciência, tecnologia e inovação (CT&I) pudesse passar a se constituir em importante vertente para a redefinição da identidade militar (Coelho, 2000) no contexto da Nova República. Nunes e Svartman (2019), revisando o debate sobre a grande estratégia brasileira no final do século XX, conectam essa preocupação com as de reagir ao emergente neocolonialismo dos países avançados e com a possível expansão do fosso tecnológico destes relativamente aos demais, decorrentes de mudanças no cenário externo. Segundo os autores, a conjunção desses elementos propiciou intenso e variado debate entre os principais formuladores militares nos anos 1990. Embora novos temas tenham surgido, não houve convergência sobre sua importância e como lidar com eles. No entanto, a preocupação com a autonomia tecnológica emergiu de forma consensual, tendo, desde então, surgido em todos os documentos articuladores da defesa como diretriz e/ou objetivo básico a ser perseguido.

Do ponto de vista da governança da política de defesa, a busca pela autonomia tecnológica implica considerar certas sutilezas. Em primeiro lugar, a necessidade de influenciar ou, ao menos, não sofrer boicotes de outras áreas de políticas públicas passa a ser aspecto crucial. Em segundo lugar, dois grupos de interesse – os empresários e os cientistas – também emergem como alvos a serem atraídos de modo a colaborar mais do que disputar recursos. Em terceiro lugar, a chamada “revolução nos assuntos militares” (revolution on military affairs – RMA) dos anos 1990 possivelmente reduziu o potencial de sinergia entre a política de defesa e as políticas industrial e de CT&I, e aumentou a pressão sobre os gastos militares.⁹

Tem-se, paradoxalmente, uma situação em que parte dos elementos do debate sobre a questão militar e seus reflexos sobre a alocação orçamentária mantêm sua relevância. Soares e Mathias (2002) destacam que com o fim do regime autoritário – e, em alguma medida, em virtude das sucessivas crises econômicas que

9. Discute-se até hoje a solidez da tese da RMA dos anos 1990 – ou seja, uma alteração na base da tecnologia dos equipamentos militares de tal forma profunda que acabaria alterando as estratégias militares indelevelmente. Seja como for, a partir de meados dos anos 1980 ocorre um aumento exponencial, direto e indireto, de aquisições de produtos e serviços baseados em tecnologia da informação e comunicação (TIC), ao mesmo tempo que o uso de sistemas de comunicações avançados e integrados pelas principais Forças Armadas acelera enormemente (Dunne, 1995; Boot, 2006; Metz e Kievit, 2013). Essa mudança trouxe diversos impactos – dos quais alguns seguem sendo discutidos até hoje. São de especial relevância para o Brasil a perda de importância das indústrias metalomecânica e química para a sustentação da demanda por equipamentos militares e a necessidade de acelerar renovação de equipamentos *pari passu* à rápida obsolescência de produtos baseados em TIC. A relativa fragilidade do Brasil nesses setores após o fracasso da política de informática do final dos anos 1970 reduziu o potencial de sinergia da política de defesa nacional com as políticas industrial e de CT&I e, de forma mais geral, a importância da base industrial criada pela substituição de importações como poder militar “de última instância”. Do ponto de vista mais estritamente orçamentário, se por um lado a suposta redução da rivalidade internacional ao fim da Guerra Fria permitia comprimir as despesas militares, por outro lado, ao menos para países como o Brasil, o resultado seria ambíguo. O volume de recursos teria de ser significativo porque o fosso tecnológico mencionado pressiona por maiores, e não menores, gastos – e tanto maiores quanto mais se opte pelo desenvolvimento próprio em detrimento da compra de prateleira –, em franco contraste com a arguta percepção de Dagnino (1989), cujo pano de fundo é uma relativa estabilidade da fronteira tecnológica.

assolavam o país – mais recursos passaram a ser alocados em setores capazes de auferir ao governo retornos políticos maiores. É dessa perspectiva que interpretam a ocorrência de reduções nos orçamentos dos ministérios militares durante os governos de José Sarney,¹⁰ Fernando Collor de Mello e Itamar Franco. A partir da CF/1988,

o Congresso teve ampliadas suas funções quanto ao orçamento federal. Tendo em vista o caráter muitas vezes meramente ‘paroquialista’ das emendas dos parlamentares à proposta orçamentária, as Forças Armadas viram-se obrigadas a manter um acompanhamento constante dessa fase, embora o orçamento para a área continuasse a declinar lentamente (Soares e Mathias, 2002, p. 105).

3 BRASIL: UMA VISÃO INSTITUCIONALISTA DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

Desde a redemocratização, quatro regimes de governança orçamentária distintos orientaram o processo de mobilização e alocação de recursos orçamentários no Brasil. Até então, o regime de governança orçamentária era caracterizado pelos reflexos da Lei nº 4.320/1964 na organização do processo orçamentário e financeiro do país – podendo ser designado como (R1). Com a promulgação da CF/1988 e a instituição de novos processos, normas e instrumentos para a organização de planejamento, orçamento e finanças, surge um novo regime (R2), que iria vigorar até o início dos anos 2000. A partir da reforma gerencial do orçamento e ainda mais incisivamente pela Lei de Responsabilidade Fiscal, emerge um terceiro regime (R3). Este se estende até 2007, quando dá lugar a um regime de transição (R4), caracterizado pela criação e implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com um conjunto de normativas associadas que implicavam maior congruência de regras com as realidades locais e setoriais.

Nesse período há, de um lado, uma maior flexibilização da execução e, de outro, menor controle e menor peso relativo para a sustentabilidade fiscal. Dentro desse quadro, o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) orientou a revisão de todas as ações orçamentárias vigentes a fim de evidenciar no orçamento somente as que entregam produtos e serviços finais à sociedade ou ao Estado”. Adicionalmente, os órgãos setoriais e as unidades orçamentárias (UOs) foram orientados a identificar “ações que geram produtos intermediários, ou seja, aquelas que contribuem ou são utilizadas na geração dos produtos finais, aí compreendida a aquisição ou produção de insumos não estratégicos” (Brasil, 2013, p. 67).

10. Soares e Mathias (2002, p. 98) também lembram que, durante o governo Sarney, o Exército criou um plano de reaparelhamento previsto para ocorrer em três etapas, entre 1990 e 2015: rearticulação no território nacional; modernização e reaparelhamento; e formação e qualificação de pessoal. Segundo os autores, “esse período de uma geração não apenas refletia a capacidade de antecipação da força, como era a tentativa de criar um fato consumado para o governo da época, como também para os subsequentes. O plano foi gestado exclusivamente pelo exército, sem a devida articulação com as demais forças e menos ainda com uma política militar e de defesa, inexistente”.

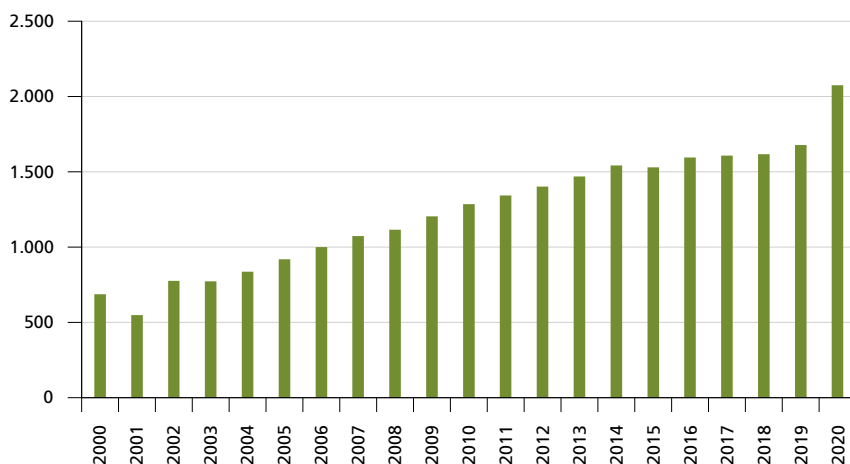
Tais ações foram incorporadas às primeiras, resultando em uma diminuição da ordem de 50% no número de ações presentes no orçamento.

A aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, também conhecida como a emenda constitucional do teto dos gastos públicos, alterou a CF/1981 para instituir o regime fiscal atualmente em vigência (R5). A reforma impôs uma limitação ao crescimento das despesas do governo brasileiro durante vinte anos, alcançando os três Poderes, além do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU). Segundo o texto, as despesas primárias, incluindo os investimentos públicos, ficaram limitados aos mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O gráfico 1 evidencia o impacto da PEC nº 55 sobre a evolução das despesas primárias, que, diante do crescimento constante observado entre 2004 e 2014, tiveram uma queda em 2015 e passaram a operar com relativa estabilidade a partir de 2016. Observa-se também o forte impacto das medidas de contenção da pandemia sobre o OGU de 2020, visto que os créditos extraordinários para fazer frente a essas despesas não eram limitados ao teto.

GRÁFICO 1

Governo federal: evolução de despesas primárias (2000-2020)
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Dados extraídos do Painel do Orçamento Federal do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (Siop).
Elaboração dos autores.

As rubricas destinadas a investimentos, em particular, vêm sofrendo significativa redução, tendo caído abaixo de 1% do produto interno bruto (PIB) nos anos recentes. Seria insensato esperar expansão significativa do orçamento de defesa – exceto diante de um retorno a situações de forte conflitividade e de sensação de risco

à segurança nacional, tais como as que ocorreram nas já destacadas Revolução de 1932 e Segunda Guerra Mundial.

Neste ponto, é válido relembrar alguns elementos do institucionalismo histórico muito úteis para a compreensão acerca do comportamento e das mudanças nas instituições. Diferentemente de outras vertentes institucionalistas, o institucionalismo histórico trata da ação política a partir dos objetivos que a condicionam, atentando para “grandes estruturas, processos amplos e comparações enormes” (Tilly, 1984, tradução nossa). Além disso, a abordagem chama atenção também para a importância da “dependência da trajetória” (*path dependence*) na reprodução e mudança de relações institucionais, irredutíveis apenas às intenções e estratégias dos atores com elas envolvidos.

Uma questão central para o institucionalismo histórico diz respeito à maneira com a qual as instituições afetam o comportamento dos indivíduos. A literatura identifica duas respostas possíveis para tal questionamento (Hall e Taylor, 1996). A abordagem calculista assume que os indivíduos buscam maximizar seus ganhos relativos a um conjunto de objetivos a partir de uma função de preferência predefinida. Ao fazê-lo, os sujeitos adotam um comportamento estratégico, examinando todas as possibilidades a fim de escolher aquelas que ofereçam os maiores benefícios. Os objetivos ou as preferências do ator são definidos, em geral, a despeito da estrutura institucional na qual se insere. O papel da instituição é, nesse caso, influenciar o comportamento dos atores, alterando suas expectativas na medida em que lhes provém de maior ou menor certeza em relação ao comportamento presente ou futuro dos demais. Mais especificamente, as instituições oferecem informações importantes para a definição do comportamento dos atores, bem como mecanismos de fiscalização (*enforcement*) de acordos, penalidades em caso de defeção etc. (Hall e Taylor, 1996, p. 939).

A abordagem culturalista, por sua vez, chama atenção para o fato de que muitas vezes o comportamento dos atores não é estritamente estratégico, mas condicionado pela visão de mundo do indivíduo. Não se trata de uma negação da racionalidade humana, mas do reconhecimento de que, muitas vezes, os sujeitos recorrem a rotinas ou a padrões de comportamento com os quais já estão familiarizados para atingir seus objetivos. A abordagem tende a considerar que os indivíduos são mais satisfatores (*satisficers*) do que otimizadores (*optimizers*) em suas escolhas, ao mesmo tempo que enfatiza que a escolha de determinada ação depende mais da interpretação que se atribui à situação do que de um cálculo puramente instrumental ou utilitário (Hall e Taylor, 1996, p. 939). Segundo essa visão, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem interpretar e agir no mundo. “O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida em um mundo de instituições compostas de símbolos, *scripts* e rotinas que provêm filtros interpretativos,

para uma situação ou para o próprio indivíduo, a partir dos quais ações passam a ser tomadas” (Hall e Taylor, 1996, p. 939, tradução nossa). As instituições não apenas fornecem informações relevantes de um ponto de vista estratégico, mas também afetam as identidades, autoimagens e preferências dos atores.

Outro ponto central para a abordagem é o papel proeminente que o poder desempenha nas relações sociais. Mais especificamente, o institucionalismo histórico defende que as instituições são capazes de distribuir poder de forma desigual entre grupos distintos. Em outras palavras, a teoria assume que instituições conferem acesso desproporcional a instâncias decisórias a certos atores em detrimento de outros. Assim, em vez de enfatizar a possibilidade de ganhos coletivos, chama atenção a existência de vencedores e perdedores nos processos de tomada de decisão.

Também merece destaque no institucionalismo histórico o emprego do conceito de dependência da trajetória como mecanismo causal de desenvolvimento histórico. A ideia contraria o postulado tradicional de que forças iguais geram resultados iguais em qualquer lugar, independentemente das características contextuais em questão. O conceito sugere que o resultado de um processo depende da sequência completa de decisões tomadas até o momento, não apenas da situação atual. A situação atual é considerada, portanto, parcialmente herdada do passado. A partir dessa lógica, instituições são consideradas características permanentes de um amplo horizonte temporal e fatores centrais para o desenvolvimento histórico em direção a um conjunto de trajetórias.¹¹

A partir dessa perspectiva, o institucionalismo histórico costuma dividir o fluxo de eventos em períodos de continuidade pontuados por situações críticas de mudança institucional que possibilitam bifurcações em direção a novos trajetos. O principal problema consiste, evidentemente, “em explicar o que provoca tais situações críticas, e, em geral, os teóricos insistem no impacto de crises econômicas e conflitos militares” para a conformação desses momentos, sem, contudo, explorar suficientemente tais hipóteses (Hall e Taylor, 1996, p. 942, tradução nossa). Assim, apesar do enfoque no papel das instituições, a perspectiva também leva em consideração outros fatores causais que interferem na política, especialmente aqueles de caráter socioeconômico ou intersubjetivo, isto é, relativos aos processos de difusão de ideias, crenças e valores entre agentes sociais.

Nesse quadro – que une a extensa influência das Forças Armadas no processo político-institucional brasileiro e os constrangimentos e limitações impostos pelos diferentes regimes fiscais, amplificados pela prolongada instabilidade econômica desde a crise internacional de 2008 – é que deve ser compreendida a atuação do setor na disputa pelo orçamento público.

11. Naturalmente, muitos autores tentaram estabelecer, em contextos diversos, de que forma as instituições produzem tais trajetórias. Ver, por exemplo, Weir e Skocpol (1985), Pierson (1994), North (1990), entre outros.

4 O MD E OS DOCUMENTOS ARTICULADORES DE DEFESA NO PROCESSO ALOCATIVO

A criação do MD, em 1999, foi um marco decisivo para a estrutura organizacional do setor no país. Desde o fim do Império, os ministros afins à área foram todos militares, da ativa ou da reserva, sendo frequente, mesmo nos governos civis, a existência de mais de uma pasta lidando com o tema. As discussões sobre a formação de um órgão que integrasse as forças singulares datam da Constituição de 1946, que evocou a necessidade de implantação de um ministério unificado, dando origem, contudo, ao Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) – na época, Estado-Maior Geral. Em 1967, o então presidente Humberto Castelo Branco também defendeu a criação de um ministério das Forças Armadas, mas sua iniciativa foi barrada em virtude da rivalidade existente entre as três forças. Durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, o projeto foi novamente barrado pela pressão dos comandantes militares, voltando à pauta apenas em meados dos anos 1990 (Fuccille, 2006; Winand e Saint-Pierre, 2010).

Em 1996, foi estabelecida a Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional no Conselho de Governo, reunindo os ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, o EMFA, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Justiça (MJ), a Casa Civil, a Casa Militar e a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). No mesmo ano, o colegiado formulou o Documento de Política de Defesa Nacional (DPDN), que “buscou instituir um consenso sobre o planejamento da defesa, bem como centralizar a administração da defesa do Brasil sob o controle civil” (Winand e Saint-Pierre, 2010, p. 4). A reformulação buscava não apenas integrar as forças singulares, mas otimizar o sistema de defesa nacional, apontando para uma Política de Defesa Nacional (PND) sustentável e racional. Além disso, o processo objetivava também permitir maior articulação entre civis e militares e entre as Forças Armadas e o Itamaraty.

A despeito dos esforços do governo, e ainda que a criação do MD seja considerada por muitos pesquisadores uma mudança radical para a defesa nacional (Fuccille, 2006, p. 121), o processo gerou tensionamento entre civis e militares (Zaverucha, 2005), concretizando-se apenas três anos depois. A Lei Complementar (LC) nº 97/1999, que dispõe sobre a criação do MD, transformou os antigos ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em comandos subordinados ao ministro da Defesa. Entre as responsabilidades do MD, destacam-se a elaboração do orçamento de defesa, bem como da PND. Além dos comandos das Forças Armadas, foram estabelecidos o Estado-Maior de Defesa, a Secretaria de Política,

Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI), a Secretaria de Logística e Mobilização (Selom) e a Secretaria de Coordenação e Organização Institucional (Seori).¹²

Em 2010, a LC nº 136/2010, também chamada de Lei da Nova Defesa, modificou a estrutura original do ministério, criando o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Além disso, estabeleceu a previsão legal para elaborar e atualizar periodicamente a PND e os demais documentos articuladores de defesa, vinculando o orçamento às prioridades identificadas pela Estratégia Nacional de Defesa (END). Em decorrência destas alterações legais, foi aprovada a estrutura atual do MD, com destaque para a criação da Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod), também em 2010.¹³

A redemocratização do Brasil foi acompanhada, portanto, por um esforço para tornar os processos relativos ao setor mais transparentes e igualmente democráticos no país. Winand e Saint-Pierre (2010, p. 4-5) destacam alguns avanços proporcionados pela institucionalização do MD. No nível discursivo, por exemplo, a formação de um “marco ‘formal’ da existência de uma política civil de defesa – uma vez que, antes disto, o que havia era o completo descaso civil com esse setor que, aos olhos de muitos, deveria ser de competência exclusiva dos militares”. Além disso, houve também uma melhora da imagem do Brasil junto à comunidade internacional,

uma vez que o fato de a defesa ser conduzida por militares não era bem-visto pelas entidades controladoras dos regimes internacionais de não proliferação, nem pelo conselho de segurança (no qual o Brasil buscava se inserir com um assento permanente), além de não ser compatível com os padrões de democracia referentes à nova ordem global.

Finalmente, o órgão

permitiu um nivelamento no diálogo internacional sobre defesa, uma vez que as novas visões cooperativas e comunitárias lançadas na ordem da “interdependência” requerem a uniformização dos canais de interlocução, como uma garantia de que o tema seja tratado com base em valores e interesses comuns (Winand e Saint-Pierre, 2010, p. 4-5).¹⁴

12. Vale destacar, contudo, a relativa autonomia das forças singulares em relação ao MD. Nesse sentido, “o MD é responsável pela direção política das Forças Armadas. No entanto, suas diretrizes são muito difíceis de serem implementadas porque a Marinha, o Exército e a Força Aérea têm autonomia administrativa, orçamentária e financeira, de acordo com a LC nº 97/1999. Cada comandante de Força pode decidir sobre estruturas, estratégias, doutrinas, pessoal, recursos e diplomacia de defesa. Na verdade, há papéis e funções sobrepostas entre o MD e cada um dos ramos das Forças Armadas” (Lima, Silva e Rudzit, 2020, p. 18, tradução nossa).

13. Criada pelo Decreto nº 7.364/2010, alterada pelos decretos nºs 7.424/2011, 7.476/2011 e 7.974/2013.

14. “A despeito desses relativos avanços, o Brasil ainda convive com algumas incertezas na área da defesa. A primeira é em relação ao fato de o MD haver atingido uma consolidação institucional de forma totalmente autônoma em relação às Forças Armadas. A segunda é se essa construção institucional favoreceu a consolidação ou, pelo menos, um aumento do exercício do controle civil sobre os militares ou uma maior transparência dos assuntos da defesa que fomenta a formação de uma cultura democrática da defesa. A terceira, que não deixa de se relacionar à primeira, diz respeito à garantia de que o Ministério da Defesa cumpra as metas colocadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, quando propôs a reformulação das bases da defesa da nacional” (Winand e Saint-Pierre, 2010, p. 8).

No que tange ao seu planejamento, a criação do MD tornou obrigatório o envio da PND, da END, e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) para apreciação do Congresso a cada quatro anos. Em 2016, conforme determinado pelas leis complementares nºs 97/1999 e 136/2010, versões atualizadas dos dois últimos documentos foram encaminhadas ao Congresso, onde permaneceram em avaliação até o momento em que este texto foi concluído.¹⁵ Não obstante, considerando o escopo de análise deste capítulo, trataremos dos documentos articuladores de defesa conforme apresentados em suas versões publicadas em 2012.

A PND estabeleceu, de maneira sucinta, os objetivos e as diretrizes para o emprego e a capacitação do poder nacional, esclarecendo as prioridades do setor de defesa, ou, em outras palavras, “o que fazer”. A primeira versão do documento foi elaborada em 1996, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, sendo posteriormente atualizada em 2005, 2012 e 2016. Vale ressaltar que a PND não se refere somente à preparação e ao emprego das Forças Armadas, mas também possui repercussões no campo civil, abrangendo a defesa de forma ampla, como uma “política de Estado, de caráter suprapartidário, que diz respeito a toda sociedade” (Amaral, 2016, p. 19).

Já a END definiu como seriam executadas e alcançadas as metas estipuladas pela PND. Ou seja, a END tratava de como fazer, chamando atenção para os objetivos estratégicos de cada uma das forças singulares e de questões relativas ao desenvolvimento nacional de forma ampla, em especial no que diz respeito à conquista da autonomia tecnológica em produtos e serviços de defesa. O documento foi apresentado em 2008, revisado em 2012 e novamente em 2016.

No contexto de sua publicação, o LBDN buscava esclarecer a sociedade brasileira e a comunidade internacional sobre as políticas e ações que norteiam os procedimentos de segurança e proteção à soberania nacional (Brasil, 2012). Além de apresentar a organização e estrutura do MD e das Forças Armadas, também identificou os setores considerados estratégicos para a defesa do país, a saber, o cibernético, o nuclear e o espacial.

Além disso, o LBDN apresenta as regras gerais, previstas pela LC nº 97/1999 e suas alterações, para elaboração do orçamento de defesa. Segundo o documento, o orçamento do MD: i) contemplará as prioridades definidas na END; ii) identificará as dotações próprias da Marinha, do Exército e da Força Aérea Brasileira (FAB); iii) em conjunto com o MD, elaborará a proposta orçamentária das forças singulares, sendo último responsável por sua consolidação; e iv) finalmente, o texto reforça que a Marinha, o Exército e a FAB farão a gestão, de forma individualizada, dos recursos orçamentários que lhes forem destinados no orçamento do MD (Brasil, 2012, p. 221-222).

15. A versão encaminhada ao Congresso, contudo, é de acesso público e foi extensamente analisada por Brick (2020).

Ainda em relação ao orçamento, o LBDN apresenta as três etapas do processo orçamentário da União: i) a elaboração do Plano Plurianual (PPA), contendo os programas, as metas, os indicadores e os objetivos de defesa; ii) a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), contendo os referenciais para a construção do orçamento anual de defesa; e iii) a elaboração da Proposta da Lei Orçamentária Anual (Ploa) com o detalhamento dos programas em ações e as respectivas despesas de defesa. Por fim, o LBDN apresenta os três princípios básicos que deverão nortear a elaboração do orçamento da Defesa: estabilidade, regularidade e previsibilidade.

A estabilidade determina que os recursos alocados para a defesa não devem sofrer oscilações bruscas. Segundo o documento, “tal prática contribui para que os projetos da Defesa sejam mantidos ao longo do tempo, evitando-se atrasos ou possíveis perdas dos recursos humanos, que são capacitados, muitas vezes, ao longo do próprio desenvolvimento dos projetos”. A regularidade estabelece que “o desembolso dos recursos deve ocorrer de forma sistemática, possibilitando que os cronogramas sejam cumpridos da forma como foram planejados”. Por fim, a previsibilidade confere “segurança ao planejamento de longo prazo para grandes projetos, garantindo que, no futuro, os recursos sejam desembolsados de maneira estável e regular” (Brasil, 2012, p. 223).

Outra contribuição importante do texto foi a introdução do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (Paed). O Paed, conforme apresentado no LBDN, era composto por 23 programas da Marinha, do Exército e da Força Aérea, no intuito de consolidar a aquisição e o desenvolvimento de equipamentos de defesa e fortalecer o ensino, a pesquisa e a educação no setor (Andrade *et al.*, 2016). Além disso, pretendia garantir ao Brasil externalidades positivas nos campos militar, político, econômico, científico, tecnológico e social, bem como contribuir para o fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID). O Paed tem um horizonte temporal de vinte anos, e seus projetos integram a estrutura programática orçamentária dos PPAs entre 2012 e 2031 (Brasil, 2012). O texto busca, em suma, materializar os princípios, as diretrizes e os objetivos elencados nos demais documentos articuladores de defesa.

O Paed prevê um orçamento da ordem de R\$ 396 bilhões, executados até 2031, o que daria uma média anual de investimentos de R\$ 19,8 bilhões. A Marinha foi a força mais favorecida, recebendo cerca de 52% do montante. Para a Força Aérea, foram alocados 33% do total e para o Exército, apenas 15%. Entre os programas estratégicos identificados no Paed, o Programa de Construção do Núcleo de Poder Naval, de responsabilidade da Marinha, previu, sozinho, orçamento de R\$ 168 bilhões. O segundo mais oneroso, o Programa de Capacitação Operacional da FAB, previu investimentos de R\$ 55 bilhões. Entre as iniciativas propostas

pelo Exército, o maior montante seria alocado ao Programa Guarani: cerca de R\$ 20 bilhões.

Além da própria percepção dos militares sobre possíveis ameaças ao Brasil, marcada pela descoberta do chamado pré-sal, o ambiente econômico favorável do início dos anos 2010 e a perspectiva de que o país manteria taxas de crescimento semelhantes àsquelas alcançadas até então formavam o quadro que contextualiza o momento de elaboração desses documentos. De fato,

a percepção de que o Brasil estaria ingressando em um novo ciclo econômico expansivo e a ideia de que a ordem global caminhava para a multipolaridade (...) estão presentes na própria END, que postula conexão das atividades de defesa com a política internacional e com o desenvolvimento nacional como um todo, em particular, o tecnológico (Giesteira, Matos e Borne, 2021).

Além disso, o caráter abrangente de muitos programas, e o papel de “guarda-chuva” que vieram a desempenhar, garantiu às Forças Armadas certa flexibilidade no processo de redefinição de prioridades desde o lançamento do Paed.

Coerentemente com os documentos apresentados, todos os ministros da Defesa desde Nelson Jobim insistiram na necessidade de expandir os gastos no setor – o número de referência sendo sempre o de 2% do PIB. Com efeito, estima-se que um aumento correspondente a aproximadamente 0,4% do PIB, trazendo o orçamento médio dos últimos anos para algo entre 1,8% e 1,9%, seria o suficiente para garantir a realização de todos projetos do Paed (Giesteira, Matos e Borne, 2021). Apenas na versão de 2020 da END – nunca oficializada pelo Congresso – está de fato explicitada a meta de contar com 2% do PIB para a defesa. Não obstante, o Decreto nº 6.703/2008 estabelece, em sua segunda ação estratégica, que

o Ministério da Defesa, em coordenação com os ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Ciência e Tecnologia e com as Forças Armadas, deverá estabelecer ato legal que garanta a alocação, de forma continuada, de *recursos financeiros específicos* que viabilizem o desenvolvimento integrado e a conclusão de projetos relacionados à defesa nacional (Brasil, 2008, p. 5, grifo nosso).

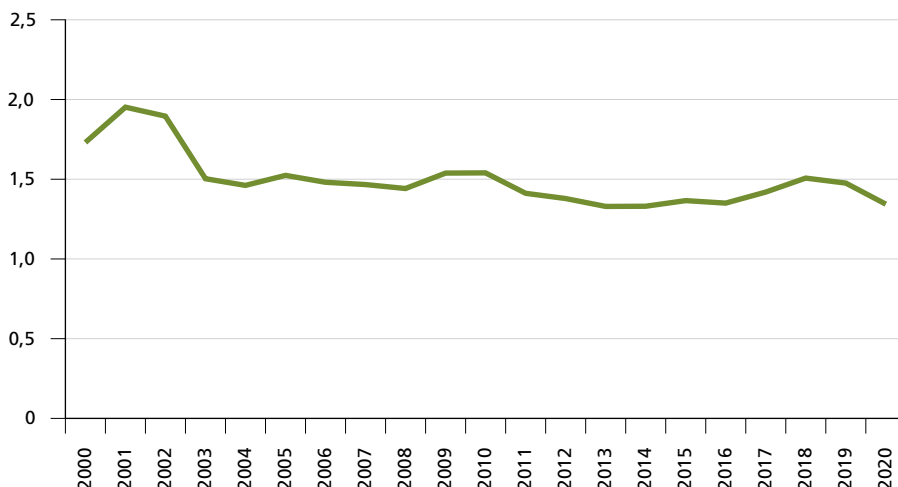
A atenção especial a esse aspecto é realçada pela necessidade de estabelecimento de regime legal, regulatório e tributário peculiar para a base de defesa, a qual inclusive a resguardaria “contra o risco dos contingenciamentos orçamentários” (Brasil, 2008, p. 2). No entanto, é relevante observar que a END não apenas mantém o serviço militar obrigatório como necessário como sugere por mais de uma vez que é preciso ampliar a presença das Forças Armadas no território nacional – de modo que, dentro de seus parâmetros, não há espaço para supor uma redução significativa com pessoal, ao menos com o pessoal ativo. Assim, a realização

plena do que está disposto na END e no Paed implicaria, exceto em um contexto de crescimento muito rápido da economia, um aumento expressivo dos gastos em defesa como proporção do PIB.

Não foi o que ocorreu. Ao contrário, excetuados os anos imediatamente seguintes à publicação de END e o período 2016-2018, vem-se observando uma queda do orçamento da Defesa relativamente ao PIB, queda que se acelerou nos dois últimos anos. Embora se possa alegar que os dados referentes a 2020 reflitam o impacto do combate à pandemia, as informações preliminares de gastos globais em defesa nesse ano apontaram crescimento real de quase 4%, bem acima do estimado para o PIB mundial.

GRÁFICO 2

Brasil: gasto em defesa em relação ao PIB (2000-2020)
(Em %)



Fonte: Dados extraídos do Painel do Orçamento Federal do Siop e Ipeadata (dados do PIB).
Elaboração dos autores.

Contudo, há elementos relevantes a ser considerados na avaliação desse quadro. Como observado, a perspectiva otimista sobre a economia não se verificou, com as taxas de crescimento após o Paed tendo se situado muito abaixo das anteriormente verificadas. Ao mesmo tempo, tanto as reservas do pré-sal quanto o preço do petróleo se situaram muito aquém das previsões iniciais. Em consequência, as receitas da União apresentaram baixo dinamismo e até mesmo queda real em alguns anos, provocando rápido aumento proporcional das despesas orçamentárias obrigatórias e/ou indexadas em detrimento do investimento. Ademais, como destacado anteriormente, dada a prioridade na autonomia tecnológica, sem deixar

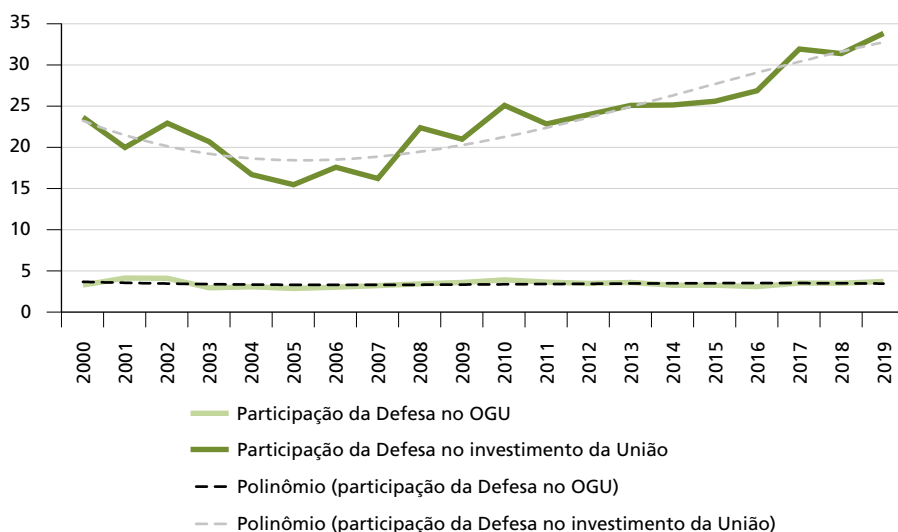
de ser importante elemento da governança da política de defesa, o orçamento é ladeado por outros aspectos.

Os dados do PPA 2016-2019, por exemplo, reportam aumento significativo da participação da indústria de defesa no PIB, passando de 0,13% para 0,17% ao final do período. Embora boa parte das medidas complementares de apoio à BID previstas na END não tenha prosperado no grau desejado, o setor foi beneficiado por algumas iniciativas importantes, como a criação de um regime tributário especial, um fundo específico com a participação da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e com o Inova Aerodefesa, entre outras.

Em que pese a participação dos investimentos no orçamento de defesa ainda se situar bastante abaixo do patamar típico das principais potências globais, uma tendência de crescimento modesta pôde ser observada – o que é, no contexto orçamentário inóspito ao investimento vigente no período, surpreendente. O gráfico 3 permite observar o comportamento relativo da participação do orçamento total da Defesa no OGU e da participação do investimento da Defesa no total dos investimentos da União, de 2000 até 2020.

GRÁFICO 3

Participação do orçamento da Defesa no OGU e do investimento em defesa no total do investimento público federal (2000-2019)
(Em %)



Fonte: Dados extraídos do PAINEL do Orçamento Federal do Siop.
Elaboração dos autores.

A série da participação da Defesa no OGU tem seu ponto de máximo em 2001-2002, com 4,1%, e mínimo em 2005, com 2,9%. Esse período reflete o

caso isolado de aquisição, instalação e desenvolvimento do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), o que proporciona a aparência de uma sobressalência, nítida no gráfico 3. O ponto de mínimo, por sua vez, acontece poucos anos depois, em 2005, quando uma abrupta queda atinge 2,9%. Nesse ano, de acordo com o Banco Mundial, a média internacional foi de 7,1%, de forma que também é o ponto de maior distância entre o patamar brasileiro e o geral.¹⁶ É também de 2005 a segunda edição da PDN – da qual partirá a END. Daí em diante, segue-se uma série de cinco anos de crescimento, até 2010, quando tal participação atinge 3,9% do OGU – o qual, dado o elevado dinamismo do período, encontrava-se outrossim em robusta expansão real.

Todavia, sobretudo após a EC nº 95/2016 no âmbito do OGU, os investimentos sofrem forte contração (correspondendo a apenas 0,6% deste em 2020) e a participação do investimento em defesa como proporção do investimento da União expandiu-se expressivamente. Seu mínimo, em 16,2%, ocorre em 2005, apresentando até 2010 notável crescimento – mesmo sendo um período de expansão dessa classe de despesa no OGU – até atingir 25,1% nesse ano. Essa coincidência era algo esperado: os demais gastos, essencialmente com pessoal e custeio, costumam ser rígidos para baixo, mas também menos elásticos a expansões da disponibilidade orçamentária.

No entanto, o período seguinte evidencia um padrão contrastante. O investimento em defesa contrai-se relativamente ao orçamento total da pasta, voltando a um patamar apenas ligeiramente superior ao de 2005: 3,1%, em 2016 – redução mais expressiva ao se considerar a forte desaceleração do gasto público a partir de 2014. Não obstante, o investimento em defesa mantém, ainda que em ritmo mais lento, sua expansão, atingindo 26,9% desse gasto em 2016. A sustentação da inflexão verificada a partir de 2005 nessa variável é evidenciada com clareza pela linha de tendência pontilhada plotada no gráfico 3. Alguns aspectos dessa trajetória são notáveis.

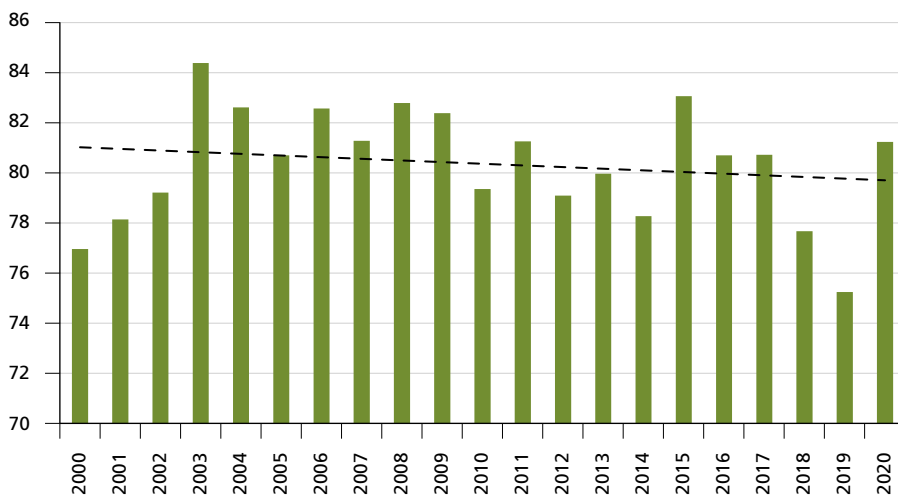
Em primeiro lugar, esse crescimento se dá a despeito da redução da participação da defesa no OGU (gráfico 2). No entanto, a alocação do orçamento da defesa entre grupos de gasto alterou-se apenas marginalmente. A participação do investimento aponta uma tênue tendência de crescimento ao longo do período, com seu ponto central passando de aproximadamente 4% para pouco mais de

16. Essa investigação enfoca evidências da evolução temporal do gasto com defesa interno, mas é óbvio que se trata de uma área na qual o parâmetro internacional é essencial. O gasto brasileiro situa-se abaixo dos padrões internacionais em praticamente todos os comparativos relevantes – com os demais países dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), com os do mesmo grupo de renda etc. Há parcial exceção na comparação com alguns de seus vizinhos sul-americanos, em particular com a Argentina, que atualmente gasta significativamente menos. No cotejo com a média global, após ter-se aproximado desse patamar no final dos anos 1990, a diferença voltou a se ampliar para depois sofrer uma leve redução. Atualmente, em média, os países despendem 6,4% de seus orçamentos com defesa, mais de 2,5 pontos percentuais (p.p.) acima do patamar brasileiro.

6% ao final do período. O gasto com pessoal, inclusive aposentadorias e pensões, por seu turno, vem apontando tendência de queda correspondentemente sutil. Não obstante, interessa observar que, apesar do forte crescimento na passagem de 2020 – ano excluído do restante da presente argumentação pelo impacto dos gastos decorrentes da pandemia de covid-19 no OGU –, tal tendência, para o conjunto do período, se mantém. Pode-se observá-la na linha pontilhada do gráfico 4.

GRÁFICO 4

Participação das despesas com pessoal e encargos no orçamento do MD (2000-2020)
(Em %)



Fonte: Dados extraídos do Painel do Orçamento Federal do Siop.
Elaboração dos autores.

Como notado por Giesteira *et al.* (2021), algo semelhante ao que ocorreu com o investimento aparece nos dados de pesquisa e desenvolvimento. Tomando por base os dados no padrão da Classificação das Funções do Governo (Classification of the Functions of Government – Cofog), embora cobrindo um período menor e abrangendo também a defesa civil, observa-se, outrossim, uma ampliação da Defesa no total de pesquisa e desenvolvimento diretamente executada pela União, passando de 4,53% em 2013 para 8,45% em 2019 (nesse caso, ainda não estão disponíveis os dados de 2020).

Na sequência, caso as inversões financeiras fossem consideradas, o panorama dos investimentos alterar-se-ia significativamente. Nos últimos anos, esse grupo de despesas somou mais de R\$ 10 bilhões no orçamento do MD, contra um padrão anterior abaixo de R\$ 20 milhões anuais. Em grande parte, o montante foi destinado à capitalização de empresas estatais não dependentes sob controle militar, as quais têm sob sua responsabilidade projetos importantes como a construção

de corvetas de grande porte e o desenvolvimento do Sistema de Monitoramento das Águas Oceânicas (o SisGAAZ). Caso esses dados fossem considerados, os investimentos anuais, pouco acima de R\$ 5 bilhões em média, aumentariam em aproximadamente 20% (admitindo-se que esses projetos estender-se-ão por dez anos). Adiante, o papel das estatais de defesa é considerado em mais detalhes.

Por fim, é relevante observar outro aspecto referente à governança do MD não contemplada aqui, originalmente destacada por Dagnino (1989) e por Giesteira *et al.* (2021): o fato de que há ações governamentais e de órgãos para estatais de grande relevância para a área cuja gestão cabe formalmente a outros ministérios. Basta mencionar que dos chamados três setores estratégicos da END, nenhum está sob seu controle. Embora não envolvam montantes de recursos orçamentários vultosos há em todos importantes interfaces eventualmente essenciais na expansão e no aproveitamento da base de conhecimento envolvida nessas atividades. Em Giesteira *et al.* (2021) é realizada uma análise dos programas nuclear e espacial (restrita ao período 2016-2019), enfatizando suas interfaces com a defesa nacional, mas mantida apenas ao nível do que está explícito no PPA. Embora uma avaliação completa da governança orçamentária do MD tivesse de considerar em maior profundidade esses programas – incluindo, por exemplo, a ocupação de cargos por militares, ainda que da reserva, nos órgãos pertinentes – a presente investigação excluiu-a por limitações de espaço e escopo.

5 PROJETOS ESTRATÉGICOS *VERSUS* REGIMES DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

5.1 Relação entre programas estratégicos e ações orçamentárias

A análise do orçamento do MD a partir de programas e ações, ao tomar por ponto de partida o disposto no Paed, está limitada ao período 2012-2019. Abrange, portanto, dois PPAs, que conviveram com dois regimes orçamentários distintos. Os PPAs para os períodos 2012-2015 e 2016-2019 dividem os programas em dois tipos: temáticos e de gestão, manutenção e serviço do Estado. Estes atuam como suporte e apoio administrativo; aqueles retratam agendas de governo organizadas por recortes selecionados de políticas públicas que orientam a ação governamental (Silva, 2019).

Como retrato de maior flexibilidade e congruência com as realidades setoriais observado no regime orçamentário de transição, marcado pelo PAC (R4), o número de programas e de ações sob os auspícios do MD foi reduzido. Enquanto alguns programas foram fundidos, outros se transformaram em ações vinculadas a programas mais abrangentes. Para fins de comparação, até 2011 o ministério contava com cerca de 210 ações orçamentárias. Em 2012, o montante aumentou para quase 240. Após a reforma de 2013, o número foi reduzido para 120. Hoje, a pasta é responsável por 114 ações.

Os programas voltados para gestão administrativa e pagamento de pessoal são aqueles que, durante o período analisado, tiveram maior volume de recursos alocados pelo MD. Respectivamente, o programa 2108 – Gestão e Manutenção do Ministério da Defesa – e o programa 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União.

O programa 2058 – PND, posteriormente renomeado 2058 – Defesa Nacional, é o principal programa temático da área, abrangendo boa parte das ações orçamentárias diretamente relacionadas aos objetivos expressos nos documentos articuladores de defesa. Ainda que seja difícil relacionar ações a programas estratégicos específicos do Paed, salvo raras exceções, o desenvolvimento e a aquisição de aeronaves C-390 Millennium, já mencionado, por exemplo, é contemplado por estas ações: i) Desenvolvimento de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas (Projeto KC-X); ii) Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas – Projeto KC-390; e iii) Aquisição de Aeronaves de Transporte Militar e de Reabastecimento em Voo – Projeto KC-X2.

Conforme expresso na tabela 1, os recursos alocados no programa diminuíram 23% entre 2012 e 2019, uma queda de 4% por ano, em média, passando de R\$ 15,5 bilhões para R\$ 13,4 bilhões. A taxa de execução, por sua vez, passou de 44% em 2012 para 68% em 2019, com taxa média de 57% ao ano. Assim, apesar de o orçamento do PDN ter diminuído desde a publicação do Paed, o valor pago mantém o patamar alcançado em 2017 em um nível acima dos anos anteriores.

TABELA 1
Recursos alocados ao MD via programa 2058 – PND/Defesa Nacional (2012-2019)

	Dotação atual (R\$) ¹	Pago (R\$)	Taxa de execução (%)
2012	17.562.098.423	7.764.087.370	44
2013	14.167.612.307	7.181.664.803	51
2014	15.939.535.482	8.987.021.397	56
2015	16.514.443.391	5.854.673.390	35
2016	11.733.589.683	7.955.049.106	68
2017	13.321.140.989	9.127.641.457	69
2018	13.182.916.812	9.485.913.015	72
2019	13.494.699.307	9.234.424.245	68
Total	115.916.036.394	65.590.474.782	57

Fonte: Dados extraídos do Painel do Orçamento Federal do Siop.

Nota: ¹ Em reais correntes.

Partindo-se do pressuposto de que a alocação orçamentária permite identificar as prioridades do MD, a análise das ações com maior dotação orçamentária vinculadas aos programas PND e Defesa Nacional entre 2012 e 2019

revela a centralidade do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) (contemplado pela ação 123G),¹⁷ dos programas KC-X (ação 123B)¹⁸ e FX-2 (14T0),¹⁹ e da operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (Sisceab) (ação 20XV).²⁰

A partir de 2017, duas ações passam a figurar no programa 0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais: i) 00PP – Integralização do Capital Social Inicial da Empresa de Projetos Aeroespaciais do Brasil S/A (Alada); e ii) 00QJ – Participação da União no Capital da Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) – Recomposição do Núcleo Naval – Construção das Corvetas da Classe Tamandaré. Nenhum valor foi pago para quaisquer das ações naquele ano.

Em 2018, contudo, a ação 00QJ recebeu o montante de R\$ 2,36 bilhões. Em 2019, a Emgepron recebeu mais R\$ 6,5 bilhões pela ação 00QJ e R\$ 650 milhões pela ação 00RB – Participação da União no Capital da Emgepron – Obtenção de Navio de Apoio Antártico. Já a ação 00PP não recebeu recursos desde que passou a figurar no orçamento.

Além das ações mencionadas, a partir de 2017 também passou a figurar no orçamento a ação 211D – Coordenação Técnica da Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S/A (Amazul), com aportes de R\$ 2,5 milhões naquele ano; R\$ 1,3 milhão, em 2018; e R\$ 4,0 milhões, em 2019, totalizando R\$ 7,8 milhões no triênio. A ação, diferentemente das já mencionadas, está vinculada ao programa 2058 – Defesa Nacional. Segundo os relatórios de gestão da Amazul mais recentes, a empresa tem recebido repasses de uma série de outras ações orçamentárias, incluindo 14T7 – Tecnologia Nuclear da Marinha; 123H – Construção de Submarinos de Propulsão Nuclear; 123I – Construção de Submarinos Convencionais; 2000 – Administração da Unidades, entre outras (Amazul, 2019, p. 34; 2020, p. 85).

A composição das ações orçamentárias após a END confirma a ênfase com que esses projetos foram apresentados? Mais além, dada a característica eminentemente conservadora das Forças Armadas, em geral apontadas por relevantes autores, sobretudo em contexto de restrição fiscal e crise econômica, é possível confirmar, nos marcos dos diferentes regimes orçamentários, as estratégias do MD para garantir e direcionar recursos para esses projetos? A próxima subseção buscará responder a essas questões.

17. A ação 123G aparece pela primeira vez no orçamento em 2009 vinculada ao programa 0626 – Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil. O programa, por sua vez, esteve presente no orçamento entre 2000 e 2012. A partir de 2012, a ação foi incorporada ao programa 2058.

18. A ação 123B também começa a figurar no orçamento a partir de 2009 vinculada ao programa 0626 – Tecnologia de Uso Aeroespacial. Em 2012, a ação foi incorporada ao programa 2058.

19. Diferentemente das ações anteriores, a ação 14T0 foi criada em 2014, já vinculada ao programa 2058.

20. A ação 20XV também está vinculada ao programa de modernização de aeronaves E-99 da FAB e passou a figurar no orçamento em 2012, já vinculada ao programa 2058.

5.2 Participação dos programas estratégicos no orçamento de defesa

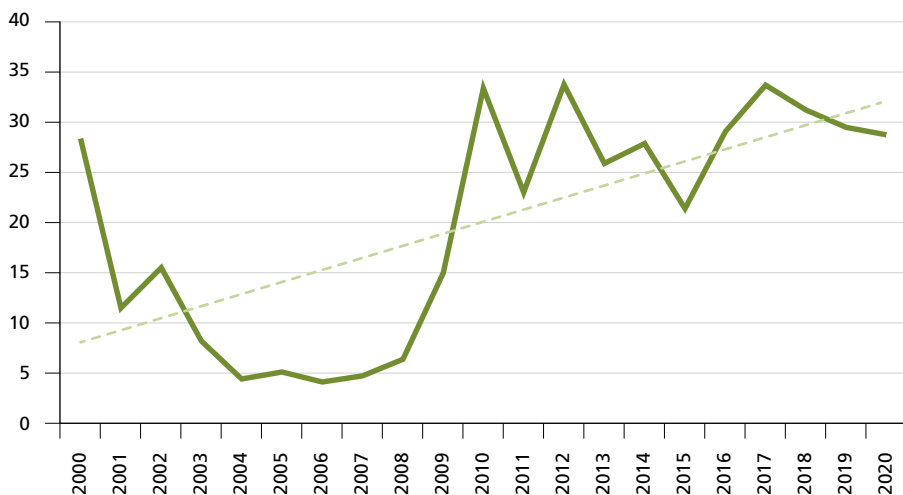
Para buscar, ainda que parcialmente, responder a essas questões, foram separadas as quase 3 mil ações orçamentárias realizadas pelo MD de 2000 a 2020 em classes de despesa, gerando uma lista de 6.380 linhas. A classificação desses itens baseou-se nos seguintes critérios essenciais: i) ações que claramente corresponderam aos projetos explicitados como estratégicos no Paed; ii) ações que claramente se situam no âmbito dos três grandes setores da END (cibernético, espacial e nuclear); e iii) ações derivadas no Sivam e na reestruturação do Sisceab.

Três argumentos sustentam esta última ampliação do conceito de programa estratégico. Em primeiro lugar, o fato de o Sivam ter caráter estratégico, embora falte um documento único que o explicita (o programa é anterior à criação do MD). Em segundo lugar, o fato de a lista de programas do Paed conter grandes guarda-chuvas – designados como recuperação da capacidade operacional –, que permitem inclusive realizar investimentos triviais, sem nenhum esforço tecnológico associado, ou simples importações de soluções. Essa possibilidade formal foi, via de regra, ignorada – de modo que ações como aquisição de meios para navegação fluvial, construção de aeródromos ou aquisição de helicópteros pelo Exército foram desconsideradas. Apenas as ações relativas à expansão e/ou ao aprimoramento do Sisceab (inclusive a criação do Sivam) são exceção. Em terceiro lugar, a prioridade dada à cibernética traz como corolário imprescindível a constituição de um espaço único de comando e controle capaz de englobar todo o território e toda a área marítima abrangida pelo Estado brasileiro, de forma que ações decisivas para o controle do espaço aéreo foram compreendidas como integrando a cibernética.

A aplicação desses parâmetros gerou uma lista de 667 itens (reiterando que uma mesma ação pode ter mais de um gasto) – de modo que pouco mais de 10% dos itens de gasto nos quais se desdobraram o orçamento do MD nos últimos vinte anos foram considerados estratégicos. Ao todo, foram aplicados R\$ 47 bilhões nesses itens no período considerado. O gráfico 5 ilustra sua participação combinada no total de despesas com investimentos e outras despesas correntes – correspondendo aproximadamente ao conceito de despesas discricionárias – ano a ano.

GRÁFICO 5

Participação dos projetos estratégicos no total de despesas discricionárias do MD e média móvel quadrianual (2000-2020)
(Em %)



Fonte: Dados extraídos do Painel do Orçamento Federal do Siop.
Elaboração dos autores.

Após 2008 (ano de edição da END) é perceptível uma expressiva e consistente expansão da participação dos projetos estratégicos no gasto discricionário. Antes desse período, no início dos anos 2000, a maior participação, em termos de projetos estratégicos, deveu-se, essencialmente, ao Sivam e a ações corolárias. Destaque ainda maior é observado na proporção programas estratégicos/investimentos, exceto pelo patamar muito maior desta segunda razão, que desde 2015 vem se situando acima de 80%.

No entanto, uma avaliação mais precisa da importância de tais projetos deve levar em conta o esforço interno de pesquisa e desenvolvimento realizado. Parte significativa desse esforço se plasma em gastos com pessoal – na medida em que essas atividades são realizadas em organizações militares, como o Centro Tecnológico do Exército (CTEx), o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP) e o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA). Embora não seja possível segregar as horas de trabalho e a remuneração correspondente dedicadas à sua realização, os dados apresentados por Giesteira *et al.* (2021), citados anteriormente, sugerem que tais informações seriam coerentes com o padrão em tela.

O peso do planejamento setorial e da seleção dos projetos estratégicos – que equivale a quase 90% dos investimentos do setor – é possivelmente um elemento central na preservação e nos ganhos relativos da Defesa no orçamento público.

A partir de 2000, o espaço do setor diminuiu ao longo de R3, espremido pela prioridade ao ajuste fiscal e à baixa adaptabilidade de regras e práticas às especificidades setoriais. Em R4, há uma característica importante: ainda que não tenha composto o PAC, o setor de defesa ganha espaço no orçamento público, coerentemente com o sentido geral do regime. Todavia, os definidores de prioridade foram os principais beneficiados, o que, somado a fatores da realidade política e econômica do país, levou a um crescimento da participação do MD no orçamento da União no período 2007-2011 e a uma queda a partir de 2012, já no governo de Dilma Rousseff e durante a vigência do PAC 2, ampliando substancialmente os valores e o número de projetos considerados na carteira prioritária.

Já no período recente, marcado por baixa congruência, realismo e força maior dos órgãos de controle e do Poder Legislativo na elaboração de regras e na condução do orçamento, a manutenção do espaço da Defesa, particularmente dos investimentos, chama atenção. Para além do planejamento setorial, a trajetória da relação dos militares com o ambiente político/institucional pode explicar parte desse processo e a influência dessas outras arenas na disputa do orçamento público. Também é possível notar que a Defesa se utiliza de uma janela nas regras orçamentárias, ou uma “claraboia” no teto de gastos, com a utilização da capitalização das empresas estatais como forma de desenvolver seus programas estratégicos.

5.3 O papel das estatais de defesa

Como já observado, a partir de 2016 e, sobretudo, em 2019, um expressivo gasto referente à construção das corvetas da classe Tamandaré, projeto estratégico a cargo da Marinha, foi realizado por intermédio de uma vultosa capitalização da empresa Emgepron. Como já mencionado, o conjunto dessa operação acarretaria um impacto aproximado de R\$ 1 bilhão anualmente. Considera-se que a criação dessas ações seja reflexo do novo regime fiscal instituído pela EC nº 95/2016. A fim de contornar o teto de gastos e visando reforçar o orçamento disponível para os programas estratégicos prioritários identificados anteriormente, as Forças Armadas têm promovido a capitalização de empresas estatais não dependentes, como a Emgepron.

No Brasil, as estatais surgiram com o objetivo de auxiliar no desenvolvimento de projetos de infraestrutura e da indústria de base, sobretudo nos governos Vargas e Juscelino Kubitschek (JK).²¹ Durante o regime militar, novas empresas foram criadas, algumas no intuito direto de ampliar a base tecnológica do país. Em 1969, o governo fundou a Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A (Embraer), então vinculada ao Ministério da Aeronáutica. Nos anos 1970, a Telecomunicações

21. A estratégia de criação de empresas estatais demandou a elaboração de um arcabouço jurídico capaz de orientar o planejamento e a gestão das novas instituições, com destaque para o Decreto-Lei nº 200/1967 e para a Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404/1976) (Coutinho, Mesquita e Nasser, 2019).

Brasileiras S/A (Telebrás) e a Computadores e Sistemas Brasileiros S/A (Cobra), entre muitas outras, foram criadas. É nesse contexto que ocorreu a fundação da Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel), em 1975, e da Emgepron, que desenvolve e gere projetos de engenharia naval para a Marinha do Brasil desde 1982 e já está na vigência do terceiro (e último) PND.

A partir de meados dos anos 1980, em meio à crise do Estado de bem-estar social e do nacional-desenvolvimentismo e no contexto de aplicação de políticas de ajuste estrutural e de austeridade econômica preconizadas pelo Consenso de Washington, diversos governos, inclusive o do Brasil, passaram a reverter os processos de estatização. As privatizações foram especialmente acentuadas na América Latina, onde mais de oitocentas empresas foram alienadas (Manzetti, 2000, p. 1).

Em 1990, logo após a posse, o então presidente Fernando Collor anunciou o Plano Brasil Novo (posteriormente conhecido como Plano Collor I), que, entre outras medidas, instituiu a Medida Provisória (MP) nº 155/1990. A MP implementou o Programa Nacional de Desestatização, cujo principal objetivo era transferir atividades exercidas pelo setor público ao setor privado. Em menos de um mês, a MP nº 55 foi convertida na Lei nº 8.031/1990, formalizando o programa (Saurin e Pereira, 1998). Ao todo, cerca de 110 empresas estatais federais e 28 estaduais foram privatizadas ou tiveram parte de suas ações vendidas (Gobetti, 2010, p. 37) ao longo da década.²² O próprio Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) deu suporte ao processo, financiando compradores estrangeiros. A Embraer, por exemplo, foi privatizada no governo de Itamar Franco, em 1994. Assim,

as estatais privatizadas no Brasil cumpriram mais uma vez uma função de instrumentos de política econômica. Dessa vez, porém, em vez de realizar investimentos produtivos, tiveram a receita de sua venda destinada ao abatimento da dívida do setor público (Coutinho, Mesquita e Nasser, 2019, p. 7).

Apesar disso, enquanto algumas empresas importantes se mantiveram sob controle do Estado brasileiro, outras foram criadas ou reativadas nas duas últimas décadas. Nessa linha, em 2004 foi criada a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e, em 2009, a Pré-Sal Petróleo S/A (PPSA). A Telebrás – uma das empresas que mais recebem aportes do MD – foi reativada em 2010. Em 2012, foram constituídas a Empresa Brasileira de Planejamento e Logística S/A (EPL) e a Amazul.²³ Além disso, as parcerias público-privadas têm permitido o surgimento de empresas semiestatais nas quais o Estado não detém a integralidade ou mesmo a maioria do capital votante, não

22. Mais uma vez, as privatizações exigiram ajustes legais, com destaque para as quebras de monopólio nos setores de gás (EC nº 5/1995), telecomunicações (EC nº 8/1995), petróleo (EC nº 9/1995), entre outras (Coutinho, Mesquita e Nasser, 2019).

23. A Amazul foi criada por uma cisão parcial da Emgepron, conforme art. 1º da Lei nº 12.706/2012.

integrando, assim, a estrutura da administração pública (Sundfeld, Souza e Pinto, 2013). É interessante observar que, segundo Dagnino (1989, p. 461), uma característica distintiva do enclave industrial-tecnológico de defesa brasileiro relativamente aos seus assemelhados internacionais seria a baixa participação do capital estatal. Esse traço é revertido em grande parte das potências militares, em particular as europeias, a partir dos anos 1990, com o Brasil, ainda que modestamente, seguindo caminho oposto, com a expressiva exceção da Embraer (PwC, 2005).

Atualmente, segundo o *Boletim das Empresas Estatais Federais*, disponibilizado pelo Ministério da Economia (Brasil, 2019), existem no país 200 empresas estatais federais, das quais 46 estão sob controle acionário direto da União. Destas, 18 são dependentes do Tesouro Nacional e 28 são não dependentes. Grande parte atua nos setores energético (80), financeiro (15) e de petróleo, e de gás e derivados (10). A Imbel consta no rol de empresas vinculadas à indústria de transformação (7) e é dependente do Tesouro Nacional. Já a Emgepron e a Amazul figuram na categoria intitulada pesquisa, desenvolvimento e planejamento (7), sendo a primeira não dependente e a segunda dependente do Tesouro Nacional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), em seu art. 2º, inciso III, define como empresa estatal dependente a “empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”. No entanto,

a manutenção da característica de não dependência de determinada estatal em relação ao Tesouro Nacional decorre da impossibilidade de ela utilizar os aportes financeiros da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral (Acórdão nº 937/2019).²⁴

Enquanto a Imbel está formalmente vinculada ao Comando do Exército (CEX), a Emgepron e a Amazul estão vinculadas ao Comando da Marinha (CM). A FAB, por ora, não está amparada por qualquer empresa estatal. Contudo, estudos para criação da Alada tiveram início em 2014. A empresa auxiliaria o controle do espaço aéreo brasileiro e o desenvolvimento de tecnologias aeroespaciais. Em 2016, meses antes da aprovação da EC nº 95/2016, a criação da nova estatal foi considerada pelo então ministro da Defesa, Raul Jungmann, uma alternativa “criativa” para lidar com a instabilidade econômica do país (Ministério..., 2016).

O teto de gastos estabelecido pela EC nº 95/2016 não se aplica a despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. Isso

24. Disponível em: <<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/707147749/representacao-repr-rp-714220188/voto-707147804?ref=juris-tabs>>.

permite que empresas como a Emgepron sejam capitalizadas pelo governo federal a despeito do novo regime fiscal. De fato, a União integralizou na Emgepron, a título de Adiantamentos para Futuro Aumento de Capital (Afac), o valor de R\$ 9,5 bilhões para construção de quatro corvetas da classe Tamandaré, e mais R\$ 750 milhões para aquisição de um navio de apoio antártico, totalizando o montante de R\$ 10,25 bilhões nos exercícios de 2018 e 2019 (Emgepron, 2020, p. 67). O expediente já havia sido utilizado anteriormente, a partir de 2015, na construção do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), por intermédio da ação 00P7. O MD realizou, a partir desse ano, inversões financeiras na empresa estatal Telebrás, sob controle do Ministério das Comunicações, com o intuito de garantir direitos de uso sobre a banda X do SGDC. Os aportes, próximos de R\$ 500 milhões, apesar de significativos, situaram-se muito abaixo dos valores atingidos quando da capitalização da Emgepron.

6 CONCLUSÃO

A definição e a alocação do orçamento de defesa são temas de importância fundamental em todos os países porque: i) costumam envolver uma dimensão financeira expressiva; ii) o provimento de segurança – e o uso legítimo da violência – são funções precípuas do Estado; e iii) o peso relativo que programas militares ainda têm nos dispêndios com pesquisa e desenvolvimento é elevado. A literatura brasileira aborda o tema quase sempre como corolário do debate sobre o poder político relativo dos militares – em contraste com o que acontece nos Estados Unidos, no Reino Unido e na França, entre outros, onde o tema conta com forte participação de outras áreas, sobretudo economistas. Apesar de relevante, tal perspectiva tende a se revelar limitada, em particular quando se consideram na análise aspectos qualitativos referentes à governança orçamentária. A alocação é adequada? Que objetivos ela pretende atingir? Estão sendo alcançados a contento? Devem ser alterados ou modificados?

A precariedade dos dados sobre períodos mais remotos limita adicionalmente a avaliação da dinâmica orçamentária em defesa no caso brasileiro. Não obstante, ao menos em três momentos – a Guerra do Paraguai, a Revolução de 1932 e a Segunda Guerra Mundial –, há consenso de que a sociedade apoiou aumentos significativos dos gastos militares. As informações sobre momentos de maior ativismo interno são menos conclusivas, exceção feita ao período imediatamente posterior à proclamação da República. É particularmente paradoxal que durante o regime militar (1964-1985) tenha havido – após um incremento inicial – uma redução contínua e significativa dos recursos alocados à Defesa pelo menos desde a metade dos anos 1970, conforme sustentam, inclusive, dados do Sipri.²⁵ Como se não

25. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

bastasse, aparentemente o patamar médio de toda a Nova República situou-se bem acima do nível anterior até aproximadamente 2002 – nesse caso em contraste com o que se observava nos demais países, nos quais o fim da Guerra Fria condicionou um forte recuo dos gastos militares.

Relevantes autores como Coelho (2000), Oliveira (1993), Castro e D'Araújo (2001) e Carvalho (2005) observam um significativo amadurecimento nas relações civil-militares a partir do governo Collor – implicitamente sugerindo que os agregados orçamentários podem, e possivelmente deveriam, indicar outras causalidades. Oliveira (1993) e Carvalho (2005), em particular, sugerem que as atividades ligadas à formação de pessoal qualificado e à ciência e tecnologia podem oferecer papel relevante às Forças Armadas e, ao mesmo tempo, ao menos indiretamente, ampliar a capacidade defensiva do país.

O período recente no qual este estudo se concentra caracterizou-se, após a significativa despesa suplementar representada pelo Sivam, por uma tendência tênue de redução do orçamento da Defesa, apesar de algumas oscilações esperáveis, seja por mudanças de governo, seja pela dinâmica de contratos de longo prazo que envolvem recursos volumosos, e significativa estabilidade em comparação ao padrão histórico do orçamento. Além disso, são aspectos gerais importantes da dinâmica desse agregado: i) a manutenção de elevada discrepância *vis-à-vis* o padrão internacional; ii) a tendência, tênue, de redução da elevada participação dos gastos com pessoal no total dispendido; iii) a tendência, um pouco mais nítida, de expansão da participação dos investimentos nesse mesmo agregado; e iv) dois surtos de gastos com inversões financeiras, sendo o primeiro modesto, entre 2005 e 2007, e o segundo, expressivo, de 2018 a 2019, correspondendo este em sua quase totalidade à capitalização da Emgepron.

A investigação mais detida das ações orçamentárias – a partir da análise de execuções de despesas em milhares de ações entre 2000 e 2020 – revelou uma participação pequena, mas crescente de ações relacionadas aos chamados programas estratégicos, mais uma vez tendo 2005 como relevante ponto de inflexão. Aproximadamente 10% desses itens de execução – os quais envolviam, amiúde, dois gastos de grupos diferentes sob uma mesma ação – foram considerados relacionados a programas estratégicos, por sua afinidade com os programas listados no Paed e, conjuntamente e seu significativo envolvimento com desafio tecnológico interno. Os resultados sugerem tanto elevada priorização dessas ações no MD – as quais perfizeram mais de 80% de seus investimentos desde 2016 – como relativo sucesso em garantir os recursos necessários, apesar da aparente frustração *vis-à-vis* o projetado na END e no Paed. Corrobora essa perspectiva a participação da Defesa, seja em investimentos, seja em pesquisa e desenvolvimento, executado

pela União, ambos em robusto crescimento e atingindo, nos anos mais recentes, quase 30% e 10%, respectivamente.

É, outrossim, notável o uso das inversões financeiras como mecanismo de uso criativo das regras orçamentárias. No período investigado, observou-se esse expediente em anos isolados, em prol de empresas como a Amazul e a Imbel (sob comando formal do MD), mas também de empresas de outros ministérios, como a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e a Telebrás. Mais recentemente – após a promulgação da EC do teto de gastos –, um aporte de grandes proporções foi feito na Emgepron. Em todos os casos, as ações possuíam relação com atividades adjacentes à Defesa e, em três desses, com programas estratégicos (o SisGAaz, o SGDC e o ProSuper).

Os resultados da investigação sugerem que, tendo em vista a hipótese em tela, a Defesa não ficou imune às diretrizes mais gerais de política econômica. De forma geral, seu orçamento parece ser levemente pró-cíclico, tendo se expandido significativamente no período 2006-2010 e, via de regra, regredido nos demais anos considerados, exceção feita a 2016-2018. Por um lado, em contraste com as reiteradas notícias dando conta de um grande aumento na ocupação de cargos por militares, houve significativas quedas na participação da defesa, seja no PIB, seja no OGU, nos dois últimos anos. Por outro lado, ao se considerar o caráter socialmente pouco sensível do tema e a queda geral nos investimentos e gastos discricionários em geral, sobretudo após 2016, é plausível objetar que a queda foi modesta.

Em um balanço sintético, as evidências apontam que o MD vem conseguindo avançar com seu objetivo essencial de ampliar a autonomia tecnológica e possivelmente garantir elevado patamar dissuasório ao menos a nível regional. Os investimentos, embora aquém dos projetados na END e no Paed, expandiram-se, bem como os gastos em pesquisa e desenvolvimento. Os resultados do PPA reportaram expansão da BID. Vários programas, como o Astros, o Prosub e o KC-X, apresentaram progressos substanciais. Dada a elevada ambição tecnológica que envolviam, tais avanços se sobressaem especialmente diante dos elementos destacados por Couto e Cardoso Junior (2018), no qual é salientada a união dos “guardiões” com os “controladores”: trata-se de projetos complexos, envolvendo vários contratos de longa duração, sujeitos a elevados riscos tecnológicos.

Por fim, é notável a constatação de elementos que confirmam conclusões dos estudos de Stepan (1986) e Dagnino (1989), que pioneiramente destacaram a imbricação do interesse militar a partir dos anos 1970 com as atividades industriais e de desenvolvimento tecnológico, as quais aliviariam a centralidade do orçamento no interesse dos militares, na versão deste último autor “expandindo-o” para áreas afins – por exemplo, as de ciência, tecnologia e inovação.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Roberto. **Os militares e a constituinte**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.
- AMARAL, Fábio Cardoso de. **A criação do MD e a BID: análise dos impactos da atuação do MD sobre a BID**. 2016. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2016.
- AMAZUL – AMAZÔNIA AZUL TECNOLOGIAS DE DEFESA. **Relatório de administração 2018**. São Paulo: Amazul, 2019.
- BOOT, Max. **War made new: technology, warfare, and the course of history: 1500 to today**. New York: Gotham, 2006.
- BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19. dez. 2008.
- _____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.
- _____. **Manual técnico do orçamento**. Brasília: MPOG, 2013.
- _____. **Boletim das empresas estatais federais**. Brasília: Ministério da Economia, 2019.
- BRICK, Eduardo Siqueira. **Uma análise crítica dos documentos de alto nível da defesa do Brasil (PND, END e LBDN, versão 2020)**. Niterói: UFFDefesa, 7 ago. 2020. Disponível em: <http://www.defesa.uff.br/images/Textos/Analises/Anlise%20PND_END_LBDN_Documento%20Completo.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.
- CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e política no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2005.
- CASTRO, Celso; D'ARAUJO, Maria Celina. **Militares e política na nova República**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- COELHO, Edmundo Campos. **Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- COSTA, Wilma Peres. **A espada de Dâmocles: o Exército, a Guerra do Paraguai e a crise do Império**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- COUTINHO, Diogo; MESQUITA, Clarissa Ferreira de Melo; NASSER, Maria Virginia Nabuco do Amaral Mesquita. Empresas estatais entre serviços públicos e atividades econômicas. **Revista Direito FGV**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322019000100200&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 fev. 2021.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JUNIOR, José Celso Pereira. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, dez. 2018.

DAGNINO, Renato. **A indústria de armamentos brasileira**: uma tentativa de avaliação. Campinas: Unicamp, 1989. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286167>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

DREIFUSS, René. **1964: a conquista do estado**. Petrópolis: Vozes, 1981.

DUNNE, Paul. The defence industrial base. In: HARTLEY, K.; SANDLER, T. (Org.). **Handbook on defense economics**. 1. ed. [s.l.]: Elsevier B.V., 1995.

EMGEPRON – EMPRESA GERENCIAL DE PROJETOS NAVAIS. **Relatório de gestão 2019**. Rio de Janeiro: Emgepron, 2020.

FIORI, José Luiz. Para reler o “velho desenvolvimentismo”. **Valor**, São Paulo, 28 dez. 2011. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/para-reler-o-velho-desenvolvimentismo.ghhtml>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar**: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

GIESTEIRA, Luís Felipe *et al.* **A Defesa Nacional e os programas estratégicos de defesa no PPA (2016-2019)**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2672).

GIESTEIRA, Luís Felipe; MATOS, Patrícia; BORNE, Thiago. A Defesa Nacional no Plano Plurianual 2016-2019: uma avaliação a partir dos projetos estratégicos. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 28, 2021.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Estatais e ajuste fiscal: uma análise da contribuição das empresas federais para o equilíbrio macroeconômico. **Economia e Sociedade**, v. 19, p. 29-58, 2010.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, n. XLIV, p. 936-957, 1996.

HAYES, Robert. **Nação armada**: a mística militar brasileira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1991.

HUNTER, Wendy. **Eroding military influence in Brazil**: politicians against soldiers. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997.

HUNTINGTON, Samuel. **The soldier and the State**: the theory and politics of civil-military relations. New York: Belknap Press, 1981.

LIMA, Raphael; SILVA, Peterson; RUDZIT, Gunther. No power vacuum: national security neglect and the defence sector in Brazil. **Defence Studies**, v. 21, n. 1, 2020. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14702436.2020.1848425?journalCode=fdef20>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

MANZETTI, Luigi. **Regulatory policy in Latin America**: post liberalization realities. Miami: North South Center; University of Miami, 2000.

MARTINS FILHO, João Roberto. **O palácio e a caserna**. São Carlos: EdUFSCar, 1995.

MATOS, Patrícia de Oliveira. Orçamento de segurança pública e orçamento de defesa no Brasil: análise comparativa da estrutura e variação dos gastos públicos (2003-2017). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 14-31, 2020.

MCCANN, Frank. **Soldiers of the patria**: a history of the Brazilian army, 1889-1937. Stanford: Stanford University Press, 2003.

METZ, Steven; KIEVIT, James. **Strategy and the revolution in military affairs**: from theory to policy. Scotts Valley: Createspace Independent Publishing Platform, 2013.

MINISTÉRIO da Defesa negocia criação de duas novas estatais. **Uol Notícias**, 19 jun. 2016. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/06/19/defesa-negocia-criacao-de-duas-novas-estatais.htm>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Raul; SVARTMAN, Eduardo. Dilemas da grande estratégia das Forças Armadas do Brasil nos anos 1980 e 1990: o debate interno em um sistema internacional em transição. **Revista Debates**, v. 13, n. 2, p. 171-194, 2019.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **De Geisel a Collor**: Forças Armadas, transição e democracia. 1993. Tese (Livre Docência) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 1993. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/334107>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

PEDROSA, Fernando Velôzo Gomes. A história militar tradicional e a “nova história militar”. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPUH, jul. 2011.

_____. **Modernização e reestruturação do Exército brasileiro (1960-1980)**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2018.

PIERSON, Paul. **Dismantling the welfare State?** Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

PWC – PRICEWATERHOUSECOOPERS. **The defence industry in the 21st century**. London: PwC, 2005.

SAURIN, Valter; PEREIRA, Breno Augusto. O programa nacional de desestatização: aspectos relevantes da política de privatização. **Revista de Ciências da Administração**, Santa Catarina, v. 1, p. 43-59, 1998.

SILVA, Ronaldo Quintanilha da. Orçamento da Defesa Nacional de 2010 a 2018: análises e perspectivas. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 74-96, 2019.

SOARES, Samuel Alves; MATHIAS, Suzeley Kalil. Forças Armadas, orçamento e autonomia militar. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, São Paulo, v. 24/25, p. 85-113, 2002. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/108149/ISSN1984-0241-2001-24-85-113.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 8 fev. 2021.

STEPAN, Alfred. **Os militares**: da abertura à Nova República. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; PINTO, Henrique Motta. Empresas semiestatais e sua contratação sem licitação. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Contratações públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 102-129.

TILLY, Charles. **Big structures, large processes, huge comparisons**. New York: Russell Sage, 1984.

WALDMANN JUNIOR, Ludolf; CORREA, Paulo Gustavo Pellegrino. The defense studies in Brazil: from its origins to the creation of the ministry of defense. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 91-111, 2016.

WEIR, Margaret; SKOCPOL, Theda. State structures and the possibilities for 'Keynesian' responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States. In: EVANS, Peter B. *et al.* (Ed.). **Bringing the state back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 107-163.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**, v. 29, n. 2, p. 3-29, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742010000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 fev. 2021.

ZAVERUCHA, Jorge. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 107-121, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742010000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 fev. 2021.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 220-250, 2010.

_____. **Orçamento da Defesa no Brasil: evolução e perspectivas**. 2015. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2015.

ALMEIDA, Elias de Oliveira. Os jovens turcos e sua importância para o impulso da profissionalização do Exército brasileiro. **A Defesa Nacional**, Rio de Janeiro, n. 739, p. 16-25, 1988. Disponível em: <<http://ebrevistas.eb.mil.br/ADN/article/view/5434/4687>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

AMAZUL – AMAZÔNIA AZUL TECNOLOGIAS DE DEFESA. **Relatório de gestão 2019**. São Paulo: Amazul, 2020.

ANDRADE, Israel de Oliveira *et al.* **O fortalecimento da indústria de defesa do Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2182).

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

BORELLI, Patricia Capelini; PERON, Alcides Eduardo dos Reis. Defesa e desenvolvimento no governo Lula: uma convergência possível? **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 481-510, 2017. Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/565>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

BRAGON, Ranier; MATTOSO, Camila. Presença de militares da ativa no governo federal cresce 33% sob Bolsonaro e mais que dobra em 20 anos. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 18 jul. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/presenca-de-militares-da-ativa-no-governo-federal-cresce-33-sob-bolsonaro-e-mais-que-dobra-em-20-anos.shtml>>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020a.

_____. **Relatório de gestão do Ministério da Defesa 2019**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020b.

BRUZIGUESSI, Bruno. Os fundamentos da doutrina de segurança nacional e seu legado na constituição do estado brasileiro contemporâneo. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, Pelotas, v. 2, n. 1, p. 47-64, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/rsulacp/article/view/3311>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

CASTRO, Celso. **O espírito militar**: um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

FICO, Carlos. **O regime militar no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1998.

FINER, Samuel. **The man on horseback**: the role of the military in politics. Londres: Pall Mall Press, 1969.

GODOY, Marcelo. Ministro da Defesa defende fim da Amazônia Legal e fixa orçamento da pasta em 2% do PIB. **Estadão**, São Paulo, 9 jul. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministro-da-defesa-defende-fim-da-amazonia-legal-e-fixar-orcamento-da-pasta-em-2-do-pib,70003359369>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

HEWITT, Daniel. **Military expenditure**: econometric testing of economic and political influences. Washington: IMF, 1991.

LATFALLA, Giovanni. **Relações militares Brasil-Estados Unidos (1939-1943)**. Rio de Janeiro: Gramma, 2019.

LIMA, Vânia Pereira. **Política de assistência social das Forças Armadas**: uma análise da agenda pré-decisória e dos desafios do processo de implementação. 2013. 152 f. Monografia (Especialização) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3295/1/Vania%20Pereira%20Lima.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

LIS, Laís. Governo Bolsonaro mais que dobra número de militares em cargos civis, aponta TCU. **G1**, Rio de Janeiro, 17 jul. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/17/governo-bolsonaro-tem-6157-militares-em-cargos-civis-diz-tcu.ghml>>. Acesso em: 13 out. 2020.

MARCH, James; OLSEN, Johan. The new institutionalism: organizational factors in political life. **American Political Science Review**, n. 78, p. 734-49, 1984.

MARQUES, Adriana; FUCCILE, Alexandre. Ensino e pesquisa em defesa no Brasil: estruturação do campo e desafios. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, São Paulo, v. 2, n. 2, 2016.

MARTINS FILHO, João Roberto. O projeto do submarino nuclear brasileiro. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 277-314, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 fev. 2021.

MATTHIJS, Herman. The NATO members and their military expenditures. **Journal of Defense Management**, v. 10, n. 2, n. 184, 2020. Disponível em: <<https://www.longdom.org/open-access/the-nato-members-and-their-military-expenditures.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

MOORE JUNIOR, Barrington. **As origens sociais da ditadura e da democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

NATO – THE NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Defence expenditure of NATO countries (2013-2020)**. Bruxelas: NATO, 2020. Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

NOVAIS, Fernando. **Estrutura e dinâmica do antigo sistema colonial**. São Paulo: Hucitec, 2018.

OKADO, Giovani Hideki Chinaglia. **Política externa e política de defesa: uma epifania pendente**. 2012. 128 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/12099>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

PETERSOHN, Ulrich. Privatising security: the limits of military outsourcing. **CSS Analysis in Security Policy**, n. 8, set. 2010. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/122076/CSS_Analysis_80.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DUARTE, Érico. Os estudos estratégicos como base reflexiva da Defesa Nacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 29-46, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n1/a02v50n1.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

RUSSET, Bruce. **Controlling the sword: the democratic governance of national security**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

SALGADO, Graça. **Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

SALVADORI, Mariana Paula. **O uso de Forças Armadas em segurança pública: o caso do Rio de Janeiro**. 2020. 115 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/39115>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

SAMUELS, Richard. **“Rich nation, strong army”**: national security and the technological transformation of Japan. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

SANDERS, Elizabeth. Historical institutionalism. *In*: RHODES, Roderick; BINDER, Sarah; ROCKMAN, Bert. **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SANDLER, Todd; HARTLEY, Keith. **The economics of defense**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

SILVA FILHO, Edison Benedito da Silva; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **Dos “dividendos da paz” à guerra contra o terror**: gastos militares mundiais nas duas décadas após o fim da Guerra Fria (1991-2009). Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1754). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1754.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

SINGER, Peter. **Corporate warriors**: the rise of the privatized military industry. Ithaca: Cornell University Press, 2007.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História militar do Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1968.

SOUZA, Adriana Barreto de. **O Exército na consolidação do Império**: um estudo histórico sobre a política militar conservadora. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.

STEPAN, Alfred. As prerrogativas militares nos países pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha. *In*: _____. **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SUN, Qian; YU, Qiao. Determinants of China's military expenditures: 1965-1993. **Journal of Peace Research**, v. 36, n. 1, p. 23-33, 1999.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. *In*: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

VARGAS, Mateus. Ministério da Defesa deve ter mais dinheiro do que a educação em 2021. **Estadão**, São Paulo, 17 ago. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-da-defesa-deve-ter-mais-dinheiro-do-que-a-educacao-em-2021,70003401862>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

VAZ, Gabriella Sommer. **Política de defesa do governo Lula**: processo de reaparelhamento das Forças Armadas. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 fev. 2021.

ZAVERUCHA, Jorge. **Rumor de sabres**: tutela militar ou controle civil? São Paulo: Ática, 1994.

GESTÃO DE INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS NO GOVERNO FEDERAL: DO BRASIL EM AÇÃO AO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

Eduardo Rodrigues da Silva¹

1 INTRODUÇÃO

Os investimentos públicos são parte fundamental do gasto governamental e da política econômica de um país. Uma das formas mais impactantes de o Estado intervir na economia se dá pelo investimento direto em infraestrutura, visando promover o desenvolvimento econômico. Assim, a forma como se dá a seleção e a gestão da carteira de investimentos públicos, em especial daqueles considerados estratégicos pelo seu porte e capacidade de melhorar a eficiência econômica, é questão da maior relevância.

Desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), alguns arranjos para a seleção e gestão de investimentos em infraestrutura foram experimentados na esfera federal, especialmente a partir da estabilização econômica promovida pelo Plano Real em 1994. Uma das principais iniciativas para a formação e gestão de uma carteira prioritária se deu a partir do Plano Plurianual (PPA) 1996-1999 (Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996), e ficou conhecida pelo nome Brasil em Ação, correspondendo a um conjunto de 42 projetos prioritários. O PPA seguinte 2000-2003 (Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000) trouxe avanços na mesma linha.

Em 2005, contudo, houve um movimento de afastamento entre a gestão de investimentos e os PPAs, pois na vigência do PPA 2004-2007 (Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004) foi instituído o Projeto Piloto de Investimentos (PPI), com uma estrutura para a gestão de parte dos investimentos em infraestrutura separada dos programas do PPA. A criação do PPI foi fortemente influenciada pelo contexto fiscal, sendo a principal característica do financiamento de sua carteira de investimentos o fato de ele não contar para a apuração da meta anual de resultado primário com aval do Fundo Monetário Internacional (FMI), o que serviu de cunha para viabilizar a ampliação da destinação de recursos orçamentários para o investimento público em infraestrutura econômica.

1. Economista; analista de planejamento e orçamento do Ministério da Economia; e mestre em gestão pública.

Dado o sucesso de tal estratégia, o modelo do PPI foi ampliado com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007. O PAC representou uma evolução em relação às práticas de gestão de programas estratégicos do governo brasileiro, em um claro processo de aprendizagem institucional. O programa incorporou inovações na gestão de projetos estratégicos aprendidos com o Brasil em Ação e com o PPI e ampliou as funções de coordenação da ação governamental, apoiando-se no alinhamento de posições dos diversos órgãos às diretrizes traçadas, mediante coordenação da Casa Civil da Presidência da República.

Este capítulo pretende discutir em que medida o PAC foi tributário da evolução nas sistêmicas de planejamento, monitoramento e gestão de políticas públicas implementadas após a instituição dos PPAs, inseridos no ordenamento jurídico pela CF/1988. Serão apontados os principais avanços e ineficiências no modelo de gestão de investimentos estratégicos desenvolvido no âmbito do PAC, assim como que, de forma reversa, a própria maneira pela qual o PAC foi introduzido e conduzido pelo núcleo do governo afetou negativamente os PPAs subsequentes, que perderam relevância como instrumentos de planejamento e coordenação da ação governamental.

O texto está dividido em sete seções, além desta introdução. A segunda trata, em linhas gerais, da conjuntura que delimitou os esforços empreendidos para a renovação do sistema de planejamento a partir da reforma administrativa de Bresser-Pereira, em meados dos anos 1990, até a estruturação do PAC, em 2007. A terceira seção faz um pequeno recuo no tempo para apresentar como a CF/1988 dispôs sobre o sistema de planejamento e seus instrumentos. A quarta apresenta as inovações trazidas pelo programa Brasil em Ação em 1996, e a quinta, os avanços no planejamento e gestão de programas incorporados nos PPAs 2000-2003 e 2004-2007. A sexta seção expõe brevemente as motivações e os contornos do PPI e a sétima apresenta o PAC, focalizando seus mecanismos de monitoramento e gestão. A oitava e última seção traz as considerações finais.

2 RENOVAÇÃO DO PLANEJAMENTO NO GOVERNO FEDERAL: DA REFORMA ADMINISTRATIVA (MEADOS DOS ANOS 1990) AO LANÇAMENTO DO PAC (2007)

Dada a estabilização econômica alcançada pelo Plano Real, evidenciou-se a necessidade de se buscar uma maior eficácia na gestão pública brasileira, e a estratégia que estava em voga à época era a utilização cada vez maior de mecanismos próximos aos de mercado, com a consequente introdução de novos métodos de gestão e ênfase em soluções relacionadas à tecnologia da informação. Pretendia-se transformar modelos burocráticos, centrados em regras e processos, em sistemas que confeririam importância crescente à satisfação do cidadão-usuário e se orientariam para o compromisso com resultados na sociedade (Bresser-Pereira, 1997). Como consequência, observou-se, de um modo geral, a descentralização de ações do governo central para

autoridades locais e o desenvolvimento de novas formas de parceria público-privada para a realização de investimentos e a prestação de serviços de interesse público (Rezende, 2009). Tratou-se também de fortalecer a transparência, a prestação de contas e o controle social (Peci, Pieranti e Rodrigues, 2008).

A ideia de ampliar a autonomia de ação dos responsáveis pelos serviços prestados à sociedade, em alinhamento com as premissas da Nova Gestão Pública, exigindo em contrapartida uma responsabilização maior, aparece com frequência no escopo das propostas de reforma administrativa (Cavalcante, 2019). A crescente integração internacional tem alimentado essas tendências, colocando para a maioria dos países o desafio de promover ou reforçar a competitividade das suas economias com vistas a uma maior inserção nos mercados internacionais. Em muitos casos, a melhoria dos padrões de funcionamento do Estado emerge como um dos fatores críticos para a melhoria da competitividade sistêmica.

Ao mesmo tempo, novas formas de organização e mobilização da sociedade civil em torno de temas de interesse público, nas mais diversas áreas, criaram nas últimas décadas um complexo ambiente de articulação de demandas e negociação de políticas, que muitas vezes extrapola os espaços nacionais e interfere de forma acentuada no modo de operar do Estado, atuando também na indução das reformas. Esse ambiente sinaliza para a construção de novas relações entre Estado e sociedade e traz ao debate a questão emergente da governança democrática. É possível a construção coletiva de um novo serviço público, considerando que as pessoas não são movidas apenas pelo autointeresse? É possível, portanto, a partir do diálogo e da participação, a busca do interesse coletivo, em uma perspectiva democrática (Denhardt, 2015)?

Estavam presentes também no período, como fatores determinantes de uma revisão na forma de atuar dos Estados nacionais, as agendas inovadoras do meio ambiente e da informação e conhecimento, com seu extenso portfólio de demandas, oportunidades e novas referências, exigindo a presença do Estado na formulação de políticas específicas, na construção de visões compartilhadas das estratégias de desenvolvimento, e na promoção de investimentos, assim como na regulação e fiscalização de um complexo ambiente em constante transformação.

O Brasil não esteve à margem desse movimento. Ao contrário, no ambiente interno, a consolidação da democracia fortaleceu os mecanismos de canalização das demandas sociais, aumentando a pressão sobre o setor público para ampliação, universalização ou melhoria da qualidade dos serviços públicos essenciais. O estágio de desenvolvimento à época exigia pesados investimentos para resgatar o déficit social e aperfeiçoar a infraestrutura econômica (Pares e Valle, 2006).

Nesse contexto, as questões que se colocavam como desafios para o planejamento e a gestão pública no país estão relacionadas diretamente à capacidade

de implementação das políticas e programas de governo, num ambiente marcado por limitações crescentes ao modelo de financiamento do desenvolvimento a partir de recursos exclusivamente fiscais. A harmonia entre a condução das políticas de regulação macroeconômica e o atendimento às demandas da sociedade tem se transformado num dos principais desafios dos governos. As possibilidades reais de mobilização de recursos nos remetem a formas inovadoras de parcerias, com a participação crescente do capital e da gestão privada, nacional ou estrangeira, e na ampliação da oferta de bens e serviços públicos (Bresser-Pereira, 2007).

Inserido nesse processo, o PAC foi um marco nas transformações pelas quais passou a administração pública brasileira nos últimos trinta anos. Antes de se discutir propriamente o programa e suas consequências, será feita uma breve descrição do desenvolvimento dos instrumentos e instituições relacionados ao planejamento público instituídos no governo federal a partir da promulgação da CF/1988.

3 PLANEJAMENTO NA CF/1988

Apesar das transformações pelas quais o mundo vinha passando ao final da década de 1980, com a falência dos sistemas planificados e o enfraquecimento do modelo de intervenção do Estado na economia e do *welfare state* (estado de bem-estar social) na Europa, a CF/1988 reforçou a função planejamento. Ou seja, a tendência global liberalizadora e privatista de fins do século XX foi insuficiente para contrabalancear o movimento de consolidação da democracia no Brasil, demandante de mais intervencionismo público na economia e na sociedade (Otero, 2003).

Assim, o Brasil dispõe de um sistema de planejamento institucionalizado que perpassa toda a administração pública, e que tem atualmente como órgão de coordenação central, na União, o Ministério da Economia. O PPA, instituído pela CF/1988 (art. 165), é o principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro. Deve estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Brasil, 1988, art. 165, § 1º). Moreira Neto (2018), ao discutir o processo de validação das políticas públicas com a participação do Parlamento, classifica o PPA como sendo um “plano geral”, em contraposição aos planos setoriais, e lhe atribui grande importância no sistema de suporte à democracia previsto em nossa Constituição.

O primeiro PPA, para o período 1991-1995, instituído pela Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991, foi elaborado com o objetivo principal de formalmente cumprir a exigência constitucional, e apresentou baixa efetividade dado o seu período de vigência, marcado por surtos inflacionários e instabilidade política que culminou com o *impeachment* do presidente Collor, ao final de 1992 (Garcia, 2000).

O Plano Real, implementado em 1994, recuperou a estabilidade econômica, viabilizando a retomada do planejamento governamental em novas bases. O PPA 1996-1999, aprovado por meio da Lei nº 9.276, de 10 de maio de 1996, trouxe o conceito de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento como uma tentativa de traçar uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil que permitisse a redução dos desequilíbrios regionais e sociais. A ideia era tratar esses desequilíbrios sob uma nova ótica, levando em conta a geografia econômica do país e os fluxos de bens e serviços. Tal estratégia dava prioridade à maior integração entre as regiões brasileiras, à consolidação da ocupação do território e à criação de novas oportunidades de desenvolvimento. O objetivo era traçar políticas de desenvolvimento para além de políticas regionais de natureza frequentemente compensatória.

Segundo relatório do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, elaborado no fim do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), as ações do governo federal deveriam levar em conta a descentralização, a formação de parcerias e a busca de soluções de caráter estrutural, em detrimento de ações pontuais que marcaram a política regional do passado. Dessa visão, nasceu o conceito de empreendimento estruturante, cujas principais características são a magnitude do impacto para as mudanças desejadas, os efeitos sobre fatores sistêmicos de competitividade, o potencial de redução das disparidades regionais e sociais e a capacidade de viabilizar novos investimentos, de forma a multiplicar os efeitos positivos para o desenvolvimento do país (Brasil, 2002).

4 PROGRAMA BRASIL EM AÇÃO (1996)

Conte Filho (2013) defende que somente por meio da combinação de uma política macroeconômica estável com uma política de desenvolvimento da infraestrutura seria possível alcançar um patamar de crescimento econômico sustentado, pois, dada uma quantidade de fatores de produção privados, uma melhoria da infraestrutura viária, energética e de comunicações tende a elevar o produto das empresas e, conseqüentemente, implica uma maior produtividade dos fatores de produção. O aumento da produtividade eleva a remuneração dos fatores, incentivando o investimento privado e a geração de postos de trabalho, repercutindo num maior crescimento do produto (Ferreira, 1996).

Nessa linha, é lançado em agosto de 1996, pelo governo FHC, o programa Brasil em Ação, visto que era necessária a criação de condições para a realização de investimentos básicos para o desenvolvimento do país. Não devemos desconsiderar o peso da conveniência política de o governo ter lançado uma agenda positiva desse caráter, complementar ao programa de estabilização econômica.

Foram escolhidos, entre as ações do PPA 1996-1999, 42 empreendimentos estratégicos nas áreas de infraestrutura econômica e desenvolvimento social, para

serem implantados em regime de gerenciamento intensivo, com indicação de gerentes, fixação de metas, alocação prioritária de recursos orçamentários e liberação de recursos financeiros condicionados ao alcance das metas. O programa Brasil em Ação envolveu investimentos programados, em valores correntes da época, de R\$ 43,6 bilhões na área social e R\$ 22,1 bilhões em infraestrutura econômica.

Os projetos do programa foram selecionados, segundo critérios do governo FHC, por sua capacidade de reduzir custos de produção e comercialização de bens e serviços, completar elos de infraestrutura para melhorar as condições de competitividade da economia, atrair novos investimentos da iniciativa privada, viabilizar parcerias, além de reduzir as desigualdades regionais e sociais do país (Accarini, 2003).

O gerenciamento e o conteúdo estratégico foram a essência do programa Brasil em Ação. Para cada um de seus empreendimentos foram definidos objetivos e metas a serem atingidos, programação física e financeira, além de controle de custos, prazos e qualidade. Foi designado um gerente, responsável pelo alcance das metas, e a ele coube a tarefa de organizar ações em várias áreas, mobilizar recursos, promover parcerias e superar obstáculos para a consecução dos objetivos. Um sistema de informações gerenciais interligava, em tempo real, dirigentes, gerentes e parceiros, permitindo o acesso imediato às informações sobre todos os empreendimentos. O foco principal do sistema estava no monitoramento físico-financeiro e no compartilhamento de informações sobre restrições e providências, para facilitar o encaminhamento de soluções, sem burocracia (Pares e Valle, 2006).

O programa Brasil em Ação foi concluído em dezembro de 1999 e, se teve por mérito instituir mecanismos diferenciados de gestão orientada para resultados, apresentou como maior deficiência a incapacidade de contornar restrições severas das áreas fiscais do governo, que não tratavam as ações orçamentárias que financiavam o programa de forma diferenciada. Na prática, a carteira de projetos do Brasil em Ação também acabou sofrendo restrições de execução orçamentária, embora em menor grau que as demais ações governamentais, o que prejudicou sua implementação.

Apesar de suas limitações, o Brasil em Ação possibilitou avanços. O Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, estabeleceu as bases para a reforma do PPA e sua integração ao orçamento, sendo a categoria programa o elo que os vinculava. Projetos e atividades financiados por recursos dos orçamentos deveriam ter a mesma estrutura e descritores tanto no PPA quanto no orçamento. O programa, enquanto categoria, deixou de ser apenas mais um classificador da despesa, passando a traduzir uma estratégia para o enfrentamento de um problema ou aproveitamento de uma oportunidade que concretamente se apresenta à sociedade, devendo ter metas e indicadores factíveis de serem alcançados com os recursos previstos

no PPA (Core, 2004). Assim, cada programa do PPA passou a ser considerado uma unidade de gestão, tendo um gerente responsável pela articulação da execução das ações, prestação de informações ou monitoramento e identificação de oportunidades e restrições para o alcance dos objetivos, metas e indicadores originariamente previstos no plano.

5 PPAs 2000-2003 E 2004-2007

O PPA 2000-2003 (Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000) foi tributário do aprendizado obtido com a experiência do Brasil em Ação do governo FHC e fortaleceu a gestão por resultados na administração pública federal. Entre as suas principais inovações destacam-se a efetiva implementação do programa como unidade de gestão, a integração entre plano, orçamento e gestão; o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos, que propôs os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento como referência para o planejamento (Tavares, 2016); bem como o gerenciamento e a avaliação de desempenho em todos os programas do governo federal. Impunha-se um “choque gerencial” na administração pública brasileira, para aumentar a sua eficiência e eficácia, e o PPA deveria ser um instrumento de gestão voltado para resultados na sociedade. Para isso, era preciso incorporar ao plano os elementos necessários a um gerenciamento intensivo. Buscava-se criar condições para que o Estado melhorasse o seu desempenho, utilizando instrumentos como a ampliação das parcerias e a priorização das atividades estratégicas, além do gerenciamento intensivo com foco em resultados (Martins, 2007).

Dessa forma, todas as ações do governo foram reorganizadas em um conjunto de programas, com objetivos e metas claramente definidos, obedecendo à orientação estratégica do presidente. Para cada programa foi designado um gerente, comprometido com o alcance de resultados e a redução de custos. Estabeleceu-se também a obrigatoriedade da avaliação de todos os programas finalísticos do plano, para estimular o seu aperfeiçoamento contínuo. A previsão de recursos, associada a um cenário macroeconômico estabilizado, deveria assegurar seletividade ao conjunto de programas de cada ministério. A combinação desses cinco elementos – organização por programas, fortalecimento da orientação estratégica, seletividade, gerenciamento e avaliação – constitui o eixo central do modelo de gestão pública incorporado ao PPA 2000-2003.

O PPA 2004-2007 (Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004) foi guiado por uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, ao mesmo tempo em que era um instrumento para a orientação estratégica e gestão da ação de governo, envolvendo todos os recursos orçamentários e não orçamentários disponíveis ao governo federal. Fortaleceu o conceito de participação social e os programas foram desenhados para serem a unidade de gestão para resultados na sociedade. O cerne da

estratégia de desenvolvimento era a criação de emprego e a desconcentração da renda por via de inclusão social e do crescimento econômico, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais, que seria dinamizado pelo mercado de consumo de massa e viabilizado pela expansão competitiva das atividades superadoras da vulnerabilidade externa.

A metodologia de monitoramento e avaliação do PPA 2004-2007 seguiu a mesma linha do PPA 2000-2003, e permitiu o avanço, mesmo que embrionário, de uma cultura de avaliação, concomitante com o aumento da transparência orçamentária e avanços na prestação de contas por parte dos gestores, que passou a ser mais focada nos resultados e um pouco menos burocrática.

Em contrapartida, algumas deficiências dificultaram o processo de institucionalização do monitoramento e de seu uso como ferramenta de gestão e de suporte à tomada de decisão: i) concentração de atribuições no Ministério do Planejamento, considerado hierarquicamente em linha com os demais e, portanto, com baixa capacidade de lhes impor condicionamentos para a ação; ii) baixo envolvimento do centro de governo com o processo de monitoramento e avaliação; iii) baixa institucionalização do papel do gerente; iv) deficiências nos sistemas de informação gerenciais dos órgãos; v) aplicação universal e burocrática das ferramentas de monitoramento e avaliação, sem critérios para seleção e priorização de programas e projetos estratégicos; vi) pouca responsabilização e cobrança de resultados, ou acompanhamento de medidas corretivas; e vii) restrições fiscais e contingenciamentos lineares, sem distinção sobre onde deveriam incidir os cortes.

Algumas dessas fragilidades começaram a ser atacadas ainda na vigência desse PPA. No tocante ao monitoramento e à responsabilização dos gestores públicos, o Ministério do Planejamento editou o Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004, que definiu o gerente do programa como sendo, obrigatoriamente, o dirigente do órgão mais diretamente envolvido com sua implementação. Adicionalmente, estabeleceu critérios para a criação de estruturas nos ministérios que seriam responsáveis pelos processos de monitoramento e avaliação, as chamadas Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMAs). Entretanto, tal iniciativa não teve os efeitos esperados, ganhando na maioria dos órgãos mero caráter formal, com pouca interação com a alta administração do ministério e pequena influência no processo decisório.

6 PPI (2005-2007)

O PPI foi concebido com base na necessidade premente de expandir o investimento público, em especial na infraestrutura econômica, e, ao mesmo tempo, de promover a melhoria da qualidade do gasto público, mediante o fortalecimento

da capacidade de seleção, implementação, monitoramento e avaliação de projetos de investimento.

Entretanto, o ambiente econômico era adverso a tais medidas, considerando o diagnóstico de o país estar em uma espécie de armadilha na qual a insuficiência de recursos impedia o investimento público, e sem ele seria difícil a retomada do crescimento econômico, que permitiria a superação da crise fiscal. A saída encontrada pelo governo brasileiro foi acordar com o FMI o abatimento da meta de resultado primário equivalente ao valor investido em infraestrutura econômica segundo critérios preestabelecidos, até o limite de 0,15% do produto interno bruto (PIB), o que corresponderia a aproximadamente R\$ 10 bilhões para o período, em valores correntes da época (Costa, 2013). Desta forma, os recursos e a gestão intensiva do PPI foram destinados a um seleto grupo de projetos com expectativa de elevado impacto e retorno econômico e que deveriam atender às condições de: i) serem estratégicos para a infraestrutura nacional; ii) privilegiarem a finalização de projetos em andamento; iii) reduzirem gargalos em infraestrutura e logística; iv) terem potencial de alavancagem da competitividade do país; e v) acarretarem a ampliação da arrecadação ou redução de despesas públicas (Afonso e Biasoto Júnior, 2007).

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, no biênio 2005-2006, o PPI envolveu recursos da ordem de R\$ 6,6 bilhões (Brasil, 2007). Na prática, apesar de ter focalizado investimentos para a manutenção e ampliação da malha rodoviária, o PPI representou um avanço em relação às experiências do Brasil em Ação, dada a garantia efetiva do fluxo regular de recursos condicionado à apresentação de resultados. Tal experiência seria mantida e ampliada posteriormente na formação do PAC, a partir de 2007.

7 O PAC

No início de 2007, os fundamentos da economia brasileira encontravam-se estabilizados e o aumento da confiança da sociedade propiciou um ambiente favorável aos investimentos privados e à ampliação dos investimentos públicos, dada a redução da taxa de juros e o controle da inflação. Em fevereiro daquele ano, as reservas internacionais tinham alcançado o patamar histórico de US\$ 101,1 bilhões, o que corroborava a efetividade do programa de estabilização fiscal e monetária.² Nesse contexto foi lançado o PAC, visando aproveitar o bom momento da economia e das contas públicas para promover o desenvolvimento do país alavancado por investimento direto do poder público ou por ele induzido. O objetivo do programa era remover obstáculos normativos e administrativos ao investimento público e estimular o investimento privado como forma de fomentar o crescimento

2. Dados de reservas internacionais (código 3546) retirados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil (SGS/BCB). Disponível em: <<https://bit.ly/3Db8wqb>>.

econômico. No primeiro momento, um grande mérito do PAC foi dar relevância a um processo qualitativo de seleção de projetos e alocação diferenciada dos recursos públicos priorizando os investimentos estratégicos e estruturantes para a economia nacional, garantindo recursos orçamentários e financeiros para aqueles que efetivamente apresentassem avanços em sua execução, o que representava uma premiação pelo bom desempenho dos órgãos e equipes relacionadas à gestão de tais projetos.

A carteira do PAC, para o período 2007-2010, compreendia inicialmente 1.646 empreendimentos, que receberiam ao longo de quatro anos um total de investimentos públicos e privados da ordem de R\$ 503,9 bilhões, com uma concentração na área de energia, que sozinha correspondia a R\$ 274 bilhões. O conjunto de investimentos estava organizado em três eixos: infraestrutura logística (construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias), infraestrutura energética (geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis) e infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do acesso à energia elétrica e recursos hídricos) (Brasil, 2012).

Quanto à gestão orçamentária e financeira, o PAC seguiu o modelo do PPI, ao manter o abatimento do cálculo do resultado primário dos investimentos por ele promovidos, mas foi além ao contemplar a autorização legislativa de o Executivo poder flexibilizar a execução do orçamento, permitindo a realocação de até 30% dos recursos entre as rubricas orçamentárias que financiam projetos da carteira do PAC, sem precisar de autorização do Congresso para isso. Tais inovações levaram a um aumento considerável da execução dos recursos orçamentários do PAC, na medida em que, se um determinado projeto se deparava com algum entrave, os recursos que o financiariam poderiam ser transferidos de forma ágil para aplicação em outro empreendimento do PAC passível de execução (Abreu e Câmara, 2015).

Outro aspecto importante do PAC foi ter garantido a articulação entre as áreas econômicas do governo, os ministérios da Fazenda e do Planejamento e a Casa Civil da Presidência da República, esta última responsável pela coordenação da ação governamental, na apreciação do desempenho dos órgãos encarregados da execução das obras do PAC. Como tal apreciação tinha consequências na alocação e realocação de recursos orçamentários para os órgãos e seus respectivos empreendimentos, essa integração foi vital para garantir legitimidade e aplicabilidade ao sistema de alocação de recursos baseada no desempenho dos órgãos na realização de seus projetos de investimento.

Essa articulação foi um avanço em relação às experiências anteriores do Brasil em Ação e do modelo de gestão dos PPAs 2000-2003 e 2004-2007, em que ou a alocação de recursos não era diferenciada em relação aos demais empreendimentos e ações “não estratégicos”, ou a responsabilidade pela definição da carteira estratégica

como prioridade cabia exclusivamente ao Ministério do Planejamento, que não detinha meios eficazes para garantir a execução de suas deliberações, pois era visto como sendo do mesmo nível hierárquico que os demais ministérios, com pouca força para fazer valer suas decisões quanto ao monitoramento, alocação e realocação de recursos para investimentos estratégicos.

Ter um programa com as características do PAC em pleno andamento representou uma vantagem comparativa importante para o país durante a crise financeira mundial de 2008-2009, na medida em que o investimento público garantia a continuidade da geração de emprego e renda, o que contribuiu para que o consumo das famílias mantivesse a economia rodando, aliviando os efeitos da crise sobre a economia nacional. Acrescente-se que o PAC não tratava apenas de investimentos em infraestrutura, uma vez que previa mudanças institucionais (aprimoramento do marco regulatório, desoneração de setores estratégicos), visando induzir transformações em vários setores produtivos e estimular as políticas de crédito e financiamento para melhorar o ambiente de investimento, sem comprometer o equilíbrio fiscal de médio e longo prazo (Brasil, 2012).

Em 2011, o governo federal lançou o PAC II, para o período 2011-2014 (Brasil, 2009), mantendo as características e modelo de gestão da primeira etapa, mas abrangendo novos setores e ampliando significativamente seu escopo e parcerias com estados e municípios. Finalmente, em 2015, foi lançada a terceira e última etapa do PAC, para o período 2015-2018 (Brasil, 2015).

Formalmente, os critérios para a seleção dos empreendimentos que passariam a integrar a carteira do PAC foram os seguintes: i) potencial de retorno econômico e social; ii) conclusão de investimentos em andamento ou que garantam a recuperação de infraestruturas já existentes; iii) sinergia com outros investimentos, públicos ou privados; e iv) contribuição para a redução das desigualdades regionais.

Entretanto, há evidências que não se alinham a tal discurso. Em 2005, o Ministério do Planejamento havia implantado a Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), responsável, entre outras atribuições, pela análise de estudos de pré-viabilidade de projetos de grande vulto, considerados como sendo aqueles cujo custo total era maior que R\$ 20 milhões (Lei nº 6.607, de 26 de dezembro de 2007, que aprova o PPA 2004-2007). Por uma alegada demora da CMA em analisar estudos de viabilidade técnica e econômica de projetos da carteira do PAC, a comissão passou a ser pressionada politicamente, o que acabou por levar a Presidência da República, logo após o lançamento do PAC, a “esvaziar” completamente a CMA, ao definir que os projetos integrantes do PAC, ou seja, todos projetos relevantes, estariam excepcionados da análise de viabilidade por parte da CMA (Paulo, 2013). Isso evidencia que a inclusão (e a exclusão) de projetos na carteira do PAC era fortemente influenciada por questões políticas e pela mera

capacidade de execução, ou de gasto, dos recursos financeiros alocados, independentemente de uma avaliação sobre a qualidade ou contribuição do projeto para a melhoria da infraestrutura econômica.

Para dar efetividade à coordenação do PAC, foi montada uma estrutura de governança envolvendo os ministérios do núcleo de governo à época (Casa Civil, Planejamento e Fazenda) e os ministérios setoriais, executores dos projetos constantes da carteira do PAC. Tais projetos eram objeto de monitoramento intensivo, visando antecipar e contornar possíveis restrições à execução das metas, envolvendo todos os intervenientes, como os órgãos de licenciamento, os responsáveis por desapropriações, os órgãos de controle, as prefeituras etc. O acompanhamento das ações permitiu a publicização periódica de balanços do andamento da carteira de investimentos do PAC, que eram lançados em eventos com ampla cobertura da mídia. A estrutura de gestão e monitoramento do programa era formada pelas instâncias descritas a seguir (Brasil, 2016).

- 1) Comitê Gestor do PAC nos ministérios setoriais: em cada ministério gestor de projetos do PAC, foi criada uma estrutura ligada ao gabinete do ministro para ser responsável pelo monitoramento e pela gestão estratégica de seus projetos do PAC. Cabia ao comitê manter atualizadas as informações de execução física e financeira, garantir disponibilidade dos meios financeiros, humanos e materiais necessários à execução dos empreendimentos e fazer a interlocução com os órgãos centrais de gestão do PAC.
- 2) Salas de situação: o monitoramento do PAC era realizado por meio de salas de situação, sendo uma por área (rodovias, aeroportos, recursos hídricos etc.). Cada sala era composta por representantes do respectivo ministério setorial, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil. As reuniões ocorriam periodicamente, geralmente a cada semana ou quinzena, viabilizando o acompanhamento tempestivo da execução dos empreendimentos, a discussão a respeito de restrições e das alternativas para sua superação, e a produção de informações para o nível estratégico de governo e para os balanços.
- 3) Grupo Executivo do PAC (Gepac): composto pelos secretários executivos dos ministérios do Planejamento e da Fazenda e da Casa Civil. Era a instância responsável pela definição das diretrizes do monitoramento, pelo seu acompanhamento e pela tomada de decisão quanto à alocação de recursos, definição de escopo de empreendimentos e validação de informações para os balanços.
- 4) Comitê Gestor de Ministros: composto pelos ministros de Estado do Planejamento, da Fazenda e da Casa Civil. Era a instância máxima

de acompanhamento e decisão do PAC, responsável pelas decisões estratégicas, validação e divulgação dos balanços públicos e por manter o presidente da República a par do andamento dos empreendimentos, das dificuldades de implementação e de sugestões de ações para a tomada de decisão.

As restrições à execução de projetos da carteira do PAC, de um modo geral, eram relacionadas: i) à insuficiência de recursos orçamentários e/ou financeiros; ii) à má qualidade ou desatualização de projetos básicos e executivos de obras; iii) às deficiências nas estruturas organizacionais responsáveis pela implementação de empreendimentos; iv) à insuficiência ou inadequação dos recursos humanos envolvidos na implementação; v) aos problemas no licenciamento ambiental ou interferência com terras indígenas, sítios históricos, arquitetônicos ou arqueológicos e áreas ocupadas por populações tradicionais; vi) aos questionamentos dos órgãos de controle sobre a conformidade da contratação e/ou execução de obras; e vii) às dificuldades de implementação de forma descentralizada, mediante convênios ou contratos com estados e municípios.

Devido ao foco na identificação conjunta de entraves à execução e construção negociada de soluções, a sistemática de monitoramento e gestão do PAC induziu um padrão de comportamento dos atores envolvidos mais cooperativo e em consonância com o planejamento governamental orientado para resultados. Era no âmbito das salas de situação que se expressava essa busca por resultados e se concentravam os esforços de coordenação visando à superação das dificuldades de implementação dos projetos. Observa-se que essas arenas, apesar de assentarem-se em um tipo de coordenação hierárquica, dependiam muito das relações de confiança entre os atores, tendo em vista que havia uma grande distância entre os locais de execução das intervenções físicas e o espaço de coordenação e deliberação, representados pelas salas de situação e pelas instâncias em que havia a participação de dirigentes do núcleo de governo. Era frequente a ocorrência de reuniões para tratar de questões específicas de um determinado empreendimento, para as quais eram convidados os responsáveis pela execução da obra, além de outros atores intervenientes. Também eram programadas visitas de campo dos membros das salas de situação, com o intuito de solucionar eventuais falhas de comunicação e prover maior sensibilidade aos técnicos dos órgãos centrais sobre os impactos e dificuldades de implementação dos projetos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto ao longo do texto, o modelo de gestão do PAC se apropriou de experiências de monitoramento e avaliação implementadas pelo governo federal desde a segunda metade da década de 1990, tais como: i) a estrutura

funcional-programática do planejamento alinhada com as necessidades da execução orçamentária; ii) definição clara de objetivos e metas quantificadas; iii) utilização de ferramentas informatizadas de monitoramento, integrando os órgãos setoriais aos órgãos centrais; e iv) elaboração de relatórios para subsidiar dirigentes na tomada de decisão e para dar transparência sobre as ações e investimentos, prestando contas à sociedade.

Uma inovação trazida pelo PAC fundamental para o aperfeiçoamento da coordenação da ação governamental foi levar sua gestão para a Casa Civil da Presidência da República, ficando o monitoramento e a gestão operacional mais próximos às instâncias decisórias de governo. Isso representou um avanço em relação às experiências anteriores na gestão de programas de investimento, que antes ficavam a cargo do Ministério do Planejamento, considerado em linha com os demais ministérios, sem o empoderamento necessário para a efetiva coordenação da ação governamental.

A atuação integrada dos ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil no PAC fortaleceu o monitoramento e a gestão, pois a avaliação de riscos e entraves à execução eram discutidas e levavam a soluções pactuadas com o envolvimento de dirigentes destes órgãos centrais nas instâncias formais de deliberação, dando maior segurança aos órgãos setoriais para a implementação do que havia sido acordado. Experiências anteriores esbarravam por vezes em divergências e descoordenação entre os órgãos centrais e, quando não dirimidas, geralmente prevaleciam posições mais prudentiais da área fiscal, representando quase sempre uma maior restrição orçamentária aos agentes responsáveis por implementar os projetos considerados estratégicos.

Outro avanço relevante do PAC é que a articulação institucional para alavancar a implementação dos empreendimentos ultrapassou as fronteiras dos órgãos centrais e ministérios setoriais envolvidos, na medida em que promovia a mobilização direta de empresas estatais e de agências governamentais com interveniência nos projetos, tais como órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental e os de controle.

Apesar dos pontos positivos, algumas dimensões de coordenação do PAC não foram eficazes. O seu modelo de gestão não incorporou adequadamente uma boa articulação federativa, o que seria de fundamental importância, considerando que boa parte dos empreendimentos era executada de forma descentralizada por estados e municípios. Mesmo no âmbito do Executivo federal, áreas importantes como a Secretaria de Gestão, responsável, por exemplo, por dar suporte ao aprimoramento de processos, à adequação de estruturas e ao dimensionamento de equipes, não foram devidamente envolvidas na coordenação do PAC.

Considerando a sistemática de monitoramento e gestão e a garantia de recursos orçamentários para os empreendimentos da carteira do PAC, ficou evidente

que havia outros entraves à implementação de projetos de investimento, para além da sempre alegada falta de recursos financeiros. Pode-se argumentar que a baixa *performance* de vários setores da máquina estatal era decorrente de: i) estruturas organizacionais burocráticas, com processos internos sem foco em resultados; ii) dimensionamento de equipes e distribuição de servidores inadequada; iii) falta de capacitação, em especial para trabalhar com projetos de investimento; iv) deficiência das ferramentas de tecnologia da informação para suporte à gestão; e v) falta de planejamento, planos e projetos de boa qualidade e atualizados.

Outra questão relevante, apontada no texto, é a dúvida quanto à capacidade do governo em aplicar critérios técnicos, e não apenas políticos, na seleção de projetos, com base em estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e social. Assim, é razoável a conclusão de que é preciso avançar na institucionalização de um sistema que garanta um padrão mínimo de qualidade para os projetos candidatos a receber recursos públicos. Nessa linha, não parece adequado que se priorize projetos simplesmente pela sua capacidade de execução, ou seja, de realização do gasto, sem que se consiga justificar o ganho para a sociedade decorrente de tal investimento. O grande crescimento da carteira do PAC, marcada pela constante entrada e saída de projetos, além de paralisações e frequentes problemas apontados por órgãos de controle, parece sugerir que a falta de planejamento e critério na aplicação de recursos públicos acarreta desperdício injustificado e ineficiência econômica.

O PAC, logo em seu início, evidenciou a existência de gargalos na economia do país que impediram a retomada rápida dos investimentos em infraestrutura, como a falta de empresas e profissionais especializados no mercado para o pronto atendimento das demandas de contratação do programa. Supõe-se que essa contingência deve estar presente novamente na atualidade, tendo em vista o desmonte da indústria de construção naval e civil de grande porte em decorrência do tratamento a ela dispensado pela Operação Lava-Jato e seus desdobramentos, com a justificativa de combate à corrupção, cuja eficácia ainda precisa ser mensurada, mas que indubitavelmente destruiu empregos e quebrou várias empresas nacionais do setor, inclusive algumas que atuavam com destaque em ambientes concorrenciais no exterior.

Por fim, não podemos deixar de destacar que os lançamentos do PPI em 2005 e, em especial, do PAC em 2007 tiveram repercussões relevantes nos PPAs subsequentes. O PPA 2008-2011 deu continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo inaugurada no PPA 2004-2007, organizando as ações do governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. Também listou um portfólio de obras públicas estratégicas para superar os gargalos no crescimento da economia e promover o desenvolvimento do país. Entretanto, dado o destaque alcançado pelo PAC, este PPA perdeu relevância

no que tange à discussão de investimentos estratégicos para o desenvolvimento nacional (Mendes, 2008). Tal perda de prestígio se agudizou nos PPAs que se seguiram (2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023).

Em 2015, um parecer conjunto das consultorias de orçamento da Câmara e do Senado (Rodrigues *et al.*, 2015) apontou o enfraquecimento do PPA como instrumento de planejamento, dada a concorrência com outros planos e programas utilizados pelo governo para comunicar suas ações à sociedade, como o PAC, o plano Brasil sem Miséria, o Programa de Investimento em Logística etc. Tal situação chegou ao ponto de, em 2019, o governo Bolsonaro, por meio do envio ao Congresso Nacional da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186/2019, propor a extinção do PPA (Paulo, 2019).

Considerando as dimensões continentais do Brasil, com sua enorme variedade cultural, econômica, ambiental e social, e os grandes desafios para a ampliação da infraestrutura e a expansão de políticas sociais capazes de atacar as brutais desigualdades e assegurar uma vida digna para cada brasileiro, defendemos que é urgente que se recupere a capacidade de planejar do governo federal, assim como dos demais entes da Federação, com o fortalecimento das instituições e dos instrumentos de planejamento do setor público.

Desse modo, de forma oposta ao que vem acontecendo nos últimos anos, defendemos o fortalecimento do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF), instituído pela Lei nº 10.180/2001. Conforme estabelecido no art. 2º da referida lei, o SPOF tem por finalidade: i) formular o planejamento estratégico nacional; ii) formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; iii) formular o PPA, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; iv) gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e v) promover a articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios, visando à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

REFERÊNCIAS

- ABREU, C. R. de; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015.
- ACCARINI, J. H. Planejamento econômico no Brasil: ainda um desafio. **Bahia Análise e Dados**, v. 12, n. 4, p. 165-181, 2003.

AFONSO, J. R. R.; BIASOTO JÚNIOR, G. Investimento público no Brasil: diagnósticos e proposições. **Revista do BNDES**, v. 14, n. 27, p. 71-122, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O desafio do planejamento governamental**. 1. ed. Brasília: MPOG, 2002.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de gestão: exercício 2007**. Brasília: STN, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3yWit7g>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

_____. Ministério do Planejamento. **PAC 2: o Brasil vai continuar crescendo – planejamento, investimento, desenvolvimento**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2009. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/355>>.

_____. Ministério do Planejamento. **1º balanço do PAC: janeiro a abril de 2007**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2012. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/344>>.

_____. Ministério do Planejamento. **PAC: 1º balanço 2015**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/368>>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento. **Relatório de gestão do exercício de 2015**. Brasília: MPOG, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3S6uv63>>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Exposição no Senado sobre a reforma da administração pública. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, v. 3, p. 39, 1997.

_____. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. 9-30, 2007.

CAVALCANTE, P. L. Trends in public administration after hegemony of the new public management: a literature review. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 195-218, 2019.

CONTE FILHO, C. G. **Uma análise empírica acerca do efeito do investimento público sobre o investimento privado no Brasil: 1971-2008**. 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

CORE, F. G. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 9., 2004, Madrid. **Anais...** Madrid: Clad, 2004.

COSTA, O. G. P. da. O PAC e o pacto federativo. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 3, n. 2, 2013.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

FERREIRA, P. C. Investimento em infra-estrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 26, n. 2, p. 231-252, 1996.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726).

MARTINS, H. F. Avança Brasil e a gestão empreendedora: uma análise de modelos de planejamento e gestão governamental. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, v. 11, n. 1, p. 1-12, 2007.

MENDES, M. J. **Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. (Textos para Discussão, n. 39).

MOREIRA NETO, D. F. **O direito administrativo no século XXI**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OTERO, P. **Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. 1. ed. Lisboa: Almedina, 2003.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. *In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. Planejamento e orçamento governamental*. 1. ed. Brasília: Enap, 2006. v. 1. p. 229-270.

PAULO, L. F. A. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão por resultados ou painel de políticas? *In: CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA*, 6., 2013, Brasília. **Anais...** Brasília: Consad, 2013.

_____. Extinção do Plano Plurianual é retrocesso. **Folha de S.Paulo**, 26 nov. 2019.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e *new public management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações e Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.

REZENDE, F. C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, v. 11, n. 21, p. 344-365, 2009.

RODRIGUES, J. A. M. *et al.* **Subsídios para apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019 (PLN nº 06/2015)**. Brasília: Conaf/Câmara dos Deputados; Conorf/Senado Federal, 2015. (Nota Técnica Conjunta, n. 10/2015). Disponível em: <<https://bit.ly/3qpmNI5>>.

TAVARES, J. C. Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPAs nacionais, na Iirsa e na macrometrópole paulista. **Caderno Metropolitano**, v. 18, n. 37, p. 671-695, 2016.

Parte 5

Novos Atores Institucionais

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES FISCAIS INDEPENDENTES E O CASO DO BRASIL

Felipe Scudeler Salto¹

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti²

1 O QUE ESPERAR DE UMA INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE?

As IFIs, ou conselhos fiscais, são organismos públicos com mandato para realizar análises técnicas e apartidárias sobre política fiscal e orçamentária. O objetivo é melhorar a disciplina fiscal, promover maior transparência das contas públicas e elevar a qualidade do debate público nas temáticas de finanças públicas e economia em geral.

A ampliação do número de conselhos fiscais ao redor do mundo representa uma inovação institucional importante no campo da política fiscal (Mulas-Granados, 2018). Em resposta aos efeitos negativos da crise econômica e financeira de 2008, diversos países, particularmente os que compõem a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), criaram IFIs para fortalecer a credibilidade da política fiscal (Kopits, 2016).

Essa tendência de aumento é observada principalmente entre os países membros da União Europeia, tendo ganhado mais força com a aprovação, no Parlamento, do Regulamento nº 473,³ de 2013. Como parte da resposta da região à crise da dívida pública, o regulamento atribuiu mandato a um “órgão independente”, em nível nacional, para monitorar o cumprimento das regras da política fiscal e fornecer ou endossar previsões macroeconômicas e fiscais realistas para a elaboração do orçamento (IMF, 2013; Ribeiro, 2020).

A dinâmica desfavorável do nível de endividamento foi amplificada pelas políticas de estímulo e pelas perdas acumuladas de receitas. Somou-se a isso o fato de o conjunto de regras numéricas utilizadas para controlar a discricionariedade da política fiscal no processo orçamentário não garantir, isoladamente, a condução prudente das contas públicas. Esses fatores favoreceram o surgimento de

1. Secretário da Fazenda e Planejamento do estado de São Paulo.

2. Analista da Instituição Fiscal Independente (IFI).

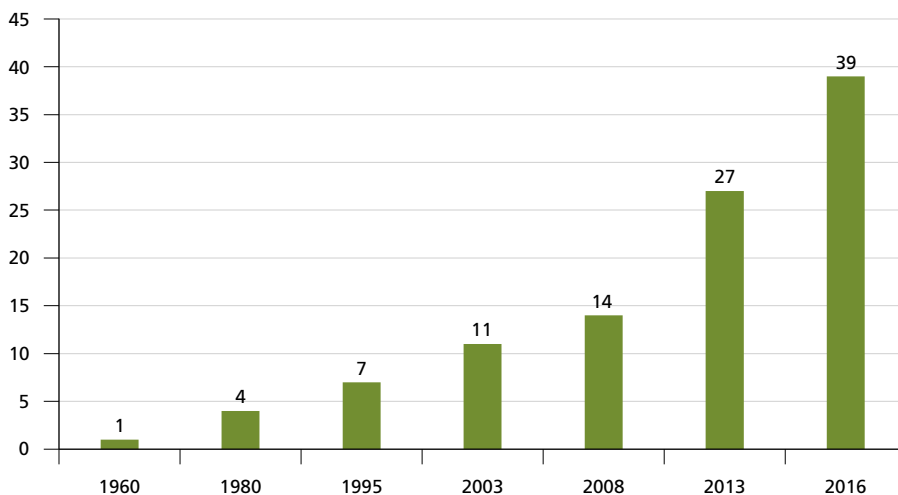
3. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0473&from=EN>>.

fiscal watchdogs (vigilantes ou cães de guarda), no pós-crise, com apoio crescente obtido junto aos organismos multilaterais.

A OCDE, por exemplo, divulgou, em 2014, os princípios orientadores para o *design* e a operacionalização das IFIs. Trata-se da codificação de valores mínimos de governança, que resultou de discussões e sistematização de boas práticas – reconhecendo o potencial papel positivo dessas instituições.⁴

O Fundo Monetário Internacional (FMI), por sua vez, mapeia a existência de 39 IFIs operando em 2016, ano do último levantamento disponível,⁵ 25 das quais apareceram depois da crise econômica e financeira de 2008 (gráfico 1). As IFIs veteranas, existentes antes da crise, como o Congressional Budget Office (CBO) dos Estados Unidos e o caso pioneiro na Holanda, o Central Planning Bureau (CPB), diferem da nova geração de IFIs, por terem aparecido em resposta a eventos históricos locais e singulares (Bijos, 2014).

GRÁFICO 1
Número de IFIs ao redor do mundo



Fonte: IMF Fiscal Council Dataset, 2017. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Data/Fiscal/fiscal-council-dataset>>.
Elaboração dos autores.

2 REVISÃO DE LITERATURA: VIÉS DEFICITÁRIO DA POLÍTICA FISCAL

Do ponto de vista teórico, as IFIs aparecem, na literatura, ao lado das regras fiscais, que são mecanismos que introduzem, por certo período, restrições ou limites quantitativos para algumas das variáveis fiscais, como: dívida, resultado, resultado

4. Disponível em: <<https://bit.ly/3UmuRaD>>.

5. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/fad/council/>>.

estrutural, despesa ou receita. São tidas como soluções institucionais mais comuns para atenuar o viés deficitário – tendência crescente do déficit e do nível de endividamento público ao longo do tempo – e a pró-ciclicidade do gasto público – tendência a gastar receitas extraordinárias, sobretudo nos momentos de alta do ciclo econômico, ao invés de poupá-las para serem utilizadas para estimular o retorno da atividade econômica para o equilíbrio nos momentos de baixa – que acentuam a volatilidade do ciclo econômico.

A literatura documenta diversas fontes que estariam por trás da geração de déficits persistentes e da tendência à pró-ciclicidade que: i) impactam a discricionariedade da política fiscal em muitas economias emergentes e avançadas; ii) afetam a dinâmica da dívida pública, favorecendo a recorrência de crises fiscais; e iii) reduzem o bem-estar social. As implicações negativas sobre a estabilidade macroeconômica fundamentam a ênfase colocada na restauração e manutenção de posições fiscais sólidas (Hemming e Joyce, 2013).

Calmfors e Wren-Lewis (2011) listam diversas classes teóricas de explicações, conforme a seguir.

- 1) Assimetrias de informação entre o público e o governo: os eleitores podem não conhecer a posição fiscal do seu país ou as projeções macrofiscais podem ser pouco realistas, por exemplo.
- 2) A impaciência, principalmente dos governos, em razão de objetivos eleitorais, pode levá-los a desejar aumentar o produto interno acima de seu nível natural, por meio de ações fiscais expansionistas.
- 3) Conflito intergeracional: geração de eleitores pode não levar em conta que a carga futura aumentará, por exemplo, no caso em que a política fiscal atribua peso pequeno à pressão de gastos associada com o envelhecimento da população (Carlin e Soskice, 2015).
- 4) A competição entre os partidos políticos pode fazer com que os governos não internalizem totalmente o custo da dívida.
- 5) O problema dos recursos comuns leva atores do processo orçamentário a pressionar por mais gastos ou incentivos tributários.
- 6) A inconsistência temporal de compromissos de interesse nacional firmados *ex ante*, que podem deixar de ser desejáveis por questões eleitorais, por exemplo.

Na sequência, os mesmos autores exploram as potenciais contribuições que os conselhos fiscais poderiam dar no sentido de reduzir o viés deficitário e fortalecer a disciplina fiscal, como listado adiante.

- 1) Avaliação *ex post* para averiguar o comportamento passado da política fiscal, se houve cumprimento das metas ou não.
- 2) Avaliação *ex ante* sobre a probabilidade de cumprimento das metas fiscais.
- 3) Análise de sustentabilidade ou equilíbrio de longo prazo das finanças públicas.
- 4) Análise de transparência das contas públicas.
- 5) Mensuração do custo e do impacto fiscal de proposições de políticas públicas.
- 6) Projeções macroeconômicas.
- 7) Formulação de recomendações normativas sobre a política fiscal.

O quadro 1 sintetiza diversas explicações potenciais do viés deficitário, posicionando-as ao lado das funções que as IFIs poderiam exercer no decorrer de seus mandatos para atenuar as imperfeições e distorções existentes na condução da política fiscal, de modo a reduzir a assimetria de informação entre os formuladores de política e os eleitores.

QUADRO 1
Mapeamento das explicações para o viés deficitário e tarefas de um conselho fiscal

	Causas e manifestações do viés do déficit	Funções realizadas pelas IFIs
Formuladores de política	Miopia, preocupações com a reeleição, partidarismo: previsão otimista de receitas, estimativas de gastos irrealistas, esforços para contornar regras fiscais (contabilidade criativa).	Produzir estimativas macrofiscais imparciais ou avaliar as previsões oficiais; análise de curto prazo e implicações de longo prazo das políticas atuais; mensuração dos custos de eventos fiscais; monitoramento da aderência do desempenho de indicadores às regras fiscais; análises sobre a confiabilidade das estatísticas do governo.
	Inconsistência temporal (políticas acordadas <i>ex ante</i> não seguidas <i>ex post</i>).	Examinar os resultados fiscais à luz dos compromissos assumidos pelo governo; monitorar o cumprimento das regras fiscais.
	Problema de recursos comuns (<i>common pool problem</i>).	Análise abrangente da União e governos subnacionais; emitir recomendações (fortalecer a centralização do orçamento; coordenar a política fiscal entre as entidades governamentais para evitar flexibilização das restrições orçamentárias).
	Informação imperfeita: subestimação de riscos e custos, visão muito otimista do governo sobre o desempenho do produto interno bruto (PIB); percepção equivocada da restrição orçamentária do governo, falta de dados em tempo hábil.	Análise de questões como sustentabilidade fiscal, equidade intergeracional e análise de riscos fiscais; avaliações de tendências de longo prazo e recomendações de políticas.

(Conitnua)

(Continuação)

	Causas e manifestações do viés do déficit	Funções realizadas pelas IFIs
Formuladores de política	Informação assimétrica (falta de transparência); análises e informações insuficientes (ambiente de baixa <i>accountability</i>).	Contribuir para o debate em torno das questões fiscais.
Eleitores	Informação imperfeita: percepção equivocada da restrição orçamentária do governo.	Fornecer uma avaliação imparcial da sustentabilidade a médio e longo prazo; aumentar a conscientização do público sobre as questões fiscais.
	Conflito intergeracional e impaciência.	Análise de impacto de políticas insustentáveis e os custos de ajuste à restrição orçamentária intertemporal.

Fonte: IMF (2013, tradução nossa).

3 CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE DAS IFIs NO DESEMPENHO FISCAL

Apesar da experiência relativamente recente com conselhos fiscais na maior parte dos países, a literatura, a partir de análises econométricas complementadas por nuances narrativas de estudos de casos, tem avançado no sentido de avaliar a atuação desses órgãos em relação a influenciar os formuladores de políticas na direção de elaborar medidas fiscais sólidas (Lledó, 2018).

Além do fato de serem, em sua maioria, instituições novas e heterogêneas entre si, existem muitos desafios metodológicos associados à avaliação empírica do impacto dos conselhos no desempenho fiscal que derivam, entre outros fatores: i) da existência de causalidade reversa, uma vez que governos mais comprometidos com a disciplina fiscal tendem a ser mais sensíveis à promoção de reformas institucionais; e ii) do fato de não serem os únicos elementos no arcabouço institucional encarregados de encorajar políticas fiscais sustentáveis (Lledó, 2018).

Hagemann (2011) indica que a existência de conselhos fiscais bem desenhados é uma condição necessária para melhorar a performance fiscal, embora a falta de comprometimento político com um objetivo de médio prazo e, em alguns casos, com o próprio mandato dos conselhos, limitaria melhorias duradouras.

Debrun e Kinda (2014), utilizando dados em painel de uma amostra de 58 economias avançadas e emergentes, de 1990 a 2011, e cientes dos desafios de endogeneidade associados à estimação econométrica, relacionam o desempenho fiscal (medido pelo nível do resultado primário), com a presença de IFIs, o hiato do produto e o nível de endividamento. A conclusão do estudo sugere que a existência de conselhos em si não é suficiente para promover disciplina fiscal – a correlação é positiva, mas não significativa em termos estatísticos –, o que ocorre apenas quando o conselho apresenta certas características e atribuições, tais como:

- grau de independência com relação às disputas políticas;

- papel no monitoramento de regras fiscais;
- produção ou avaliação de projeções macrofiscais; e
- impacto na mídia: como os conselhos fiscais não exercem influência direta sobre a condução da política fiscal, esse canal é importante para ampliar a presença no debate público.

Beetsma *et al.* (2018), utilizando a base de dados sobre conselhos do FMI atualizada até 2016, também trazem evidências empíricas no sentido de que a presença de conselhos fiscais bem desenhados parece reduzir o viés otimista nas projeções orçamentárias e favorecer o cumprimento das regras fiscais.

Lledó (2018) constata, a partir da revisão de diversos estudos empíricos e casos narrativos, que conselhos bem desenhados, dotados de certas características – independência com relação a disputas políticas e impacto na mídia – e funções – produzir ou avaliar projeções macroeconômicas e monitorar o cumprimento de regras fiscais – parecem ter maior capacidade de promover políticas fiscais sólidas.

4 A SITUAÇÃO DA IFI BRASILEIRA EM RELAÇÃO ÀS DEMAIS

Como se observou na seção 3 deste capítulo, parece haver um consenso na literatura de que o desenho de um conselho efetivo, capaz de melhorar o desempenho da política fiscal, passa principalmente pela presença constante no debate público, pelo grau de independência e pelo papel na produção ou avaliação de projeções macroeconômicas e no monitoramento do cumprimento de regras fiscais.

A base de dados da OCDE sobre as IFIs⁶ possibilita mapear algumas dessas características-chave e situar o Brasil – que é o único país, além dos componentes da organização, monitorado nessa base – em relação aos países-membros. Bastante ampla, permite acessar informações sobre o contexto para estabelecimento de base legal, modelo institucional, relacionamento com o Legislativo, independência, liderança, recursos, mandato e funções, publicações, acesso à informação, transparência, apoio consultivo e acordos de avaliação.

Segundo o monitoramento, 28 dos 36 países-membros têm IFIs em operação. O Brasil também é acompanhado pelo órgão multilateral em sua base de dados que mapeia as principais características dessas instituições.

Na prática, como se observa na tabela 1, 73% desses organismos se envolvem com projeções macrofiscais. Alguns deles, como o CBO dos Estados Unidos, produzem projeções alternativas que servem de base de comparação para as projeções do governo; outros preparam as projeções utilizadas pelo governo, como o Office

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lia8k6>>.

for Budget Responsibility (OBR) do Reino Unido e o CBP da Holanda; enquanto outros endossam ou opinam sobre as previsões oficiais. Além disso, 70,3% são incumbidas de monitorar o cumprimento das regras fiscais, ao passo que 64,9% têm um papel na análise de sustentabilidade fiscal de longo prazo. Por outro lado, 40,5%, 29,7% e 10,8% apuravam o custo fiscal de iniciativas do governo, realizavam suporte a parlamentares com análises sobre o orçamento e avaliação do custo de plataformas eleitorais, respectivamente.

TABELA 1
Funções de uma IFI de acordo com a OCDE

	IFI/Brasil	IFIs que compõem a base de dados (%)
Projeções macroeconômicas e fiscais	x	73,0
Monitoramento de regras fiscais	x	70,3
Análise de sustentabilidade fiscal de longo prazo	x	64,9
Apuração do custo de iniciativas do governo	x ¹	40,5
Suporte direto a parlamentares com análises sobre orçamento	-	29,7
Avaliação do custo de plataformas eleitorais	-	10,8

Fonte: OECD Independent Fiscal Institutions Database. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lia8k6>>. Elaboração dos autores.

Nota: ¹ A IFI brasileira estima o custo de eventos fiscalmente relevantes, por exemplo, a reforma previdenciária que teve aprovação definitiva em 2019 e as medidas de combate à crise do coronavírus ao longo de 2020.

Obs.: 1. x = funções/atividades que a IFI brasileira realiza.

2. - = funções/atividades que a IFI brasileira não realiza.

Mesmo que tenham papéis e estruturas distintas – ou, como afirmam Von Trapp e Nicol (2018, tradução nossa), “não existe um tamanho único para todos os modelos” –,⁷ refletindo diferentes arcabouços fiscais e circunstâncias que estão por trás da origem de seu estabelecimento, as IFIs ao redor do mundo apresentam funções convergentes, sendo que a maioria delas exerce as funções principais mapeadas por Debrun e Kinda (2014) para a mensuração de sua efetividade.

Segundo Von Trapp e Nicol (2018) e OCDE (dados de 2019),⁸ o grau de independência de um conselho fiscal pode ser avaliado por meio de quatro pilares, delimitados nos princípios de boas práticas contidos em OECD (2014), conforme resumido adiante.

- 1) Independência técnica: avaliada de acordo com o processo de seleção de pessoas para as IFIs. Examina se ocorre com base no mérito e na competência técnica; se a duração do mandato é estabelecida de forma independente do ciclo eleitoral; e se os critérios para a demissão das lideranças são especificados em legislação.

7. “There is no one size fits all model”.

8. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/ifi-database.htm>>.

- 2) Independência legal/financeira: refere-se ao marco jurídico da instituição e à proteção dos recursos financeiros contra contingenciamentos e interferências políticas. As variáveis desse pilar buscam analisar se a instituição foi estabelecida por legislação primária; se possui uma dotação orçamentária própria para assegurar os recursos para o desempenho de suas atividades; e se há um compromisso plurianual de financiamento.
- 3) Independência operacional: trata-se da autonomia das IFIs em relação às suas operações, considerando-se, ainda, se fazem ou não recomendações normativas de políticas, o que pode colocar em risco a reputação por meio do viés partidário. As variáveis para mensuração incluem os seguintes tipos de critérios: se a instituição tem liberdade para definir o programa de trabalho e para produzir análises por iniciativa própria; se faz recomendação de política; e se possui equipe qualificada própria para a execução do mandato.
- 4) Acesso à informação e transparência: refere-se aos mecanismos de garantia legal para eventuais pedidos de informações requeridas ou viabilizadas por memorandos de entendimento; ao plano de trabalho e demais documentos operacionais publicados; e aos relatórios e às metodologias subjacentes às análises, se também ficam disponíveis ao público interessado.

A tabela 2, construída a partir das informações obtidas na base de IFIs da OCDE, coloca em perspectiva a IFI brasileira em relação às instituições dos países-membros no quesito da independência. Do ponto de vista formal, observa-se a presença de muitas medidas delineadas nos quatro pilares, indicando que a IFI brasileira segue as recomendações internacionais. Na seção 5, passaremos a tratar especificamente do caso brasileiro.

De toda forma, há certa distância em relação às demais instituições nos itens dotação orçamentária própria, presente em 47% das IFIs que compõem a base de dados, e no número de funcionários, uma vez que apesar de possuir equipe qualificada própria, a quantidade de colaboradores permanentes encontra-se bem abaixo da média dos pares: 9 x 27. O orçamento da IFI brasileira é vinculado ao do Senado Federal, ainda que exista garantia de espaço orçamentário para contratação de pessoal, em ato específico da Comissão Diretora do Senado Federal, como discutiremos à frente. Essas são questões importantes para os próximos passos no processo de *institutional building* da IFI brasileira.

TABELA 2
Aspectos relativos à independência

Pilares de independência	IFI/Brasil	IFIs que compõem a base de dados (%)
Independência técnica		
Seleção de pessoas baseada no mérito e na competência técnica?	x	100
Termo do mandato estabelecido de forma independente ao ciclo eleitoral?	x	97
Crítérios para a demissão das lideranças especificados em legislação?	x	72
Independência legal/financeira		
Instituição estabelecida por legislação primária?	x	83
Dotação orçamentária própria?	—	47
Compromisso plurianual de financiamento?	—	14
Independência operacional		
Liberdade para definir o programa de trabalho?	x	94
Liberdade para produzir análises por iniciativa própria?	x	9
Faz recomendação de política?	—	1
Número de funcionários que compõem a equipe?	9 ¹	27 ²
Acesso à informação e transparência		
Acesso à informação requerida é assegurado pela legislação?	x	2
Acesso à informação apenas por memorando de entendimento?	—	1
Acesso à informação por ambos?	—	4
Plano de trabalho e demais documentos operacionais são publicados?	x	8
Relatórios e metodologias subjacentes também ficam disponíveis ao público?	— ³	69

Fonte: OECD Independent Fiscal Institutions Database. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lia8k6>>. Elaboração dos autores.

Notas: ¹ No Brasil, a equipe é composta por oito analistas (já incluídos os três diretores) e uma secretária e assistente administrativa. Note-se que os três diretores também produzem estudos técnicos, junto com os analistas.

² Média simples do número de funcionários em tempo integral nas 36 IFIs em operação.

³ No Brasil, a IFI explica e mostra suas hipóteses e tem como objetivo publicar todas as metodologias e questões técnicas no futuro. Sobre a metodologia de previsões das variáveis macroeconômicas, ver Bacciotti (2020).

Obs.: 1. x = elemento presente.

2. — = não presente.

Pontes (2018), a partir dos dispositivos da resolução que criou a IFI brasileira, mostra que a instituição apresenta elevado grau de aderência da base normativa e procedimental nas dimensões relativas à independência no desempenho de atribuições e no que se refere à abrangência de atribuições previstas para uma IFI, frequentemente apontadas pela literatura e identificadas na experiência internacional — reforçando a impressão que fica da simples análise comparativa a partir dos dados extraídos da base da OCDE.

Uma avaliação mais robusta da aderência em relação às boas práticas internacionais viria da própria OCDE, que produz com frequência relatórios técnicos sobre as IFIs que compõem sua rede,⁹ com avaliações detalhadas – realizadas pelos pares, membros da própria OCDE e acadêmicos – sobre o desempenho de uma instituição em relação aos princípios de boas práticas, identificando aspectos que podem ser aprimorados como forma de preservar a viabilidade no longo prazo. As análises abrangem tipicamente os elementos de *inputs* (recursos humanos e financeiros, acesso à informação e independência), *outputs* (qualidade das publicações e metodologias empregadas) e de impacto do trabalho da IFI em termos da influência no debate público e da ampliação da transparência.

Importante mencionar, de toda forma, que já há um reconhecimento internacional da IFI brasileira com relação à credibilidade de seus trabalhos. OECD (2018) expressa que o Brasil progrediu em sua estrutura fiscal com o estabelecimento de um conselho fiscal que publica relatórios mensais de alta qualidade.

Finalmente, vale destacar que o FMI também tem acompanhado o trabalho da IFI do Senado Federal, por meio de reuniões e visitas da chamada missão do art. IV. Em 2017, o FMI reconheceu em texto público a importância da criação da IFI no Brasil.¹⁰

5 HISTÓRICO DA IFI DO SENADO FEDERAL

A IFI foi criada pela Resolução nº 42/2016,¹¹ do Senado Federal, com o objetivo de melhorar a transparência e a disciplina das contas públicas. É um órgão do Senado, mas com independência para realizar suas funções legais, seguindo as boas práticas internacionais, conforme discutido nas seções anteriores. Dirigida por um conselho diretor, a instituição tem o seu Conselho de Assessoramento Técnico (CAT), de caráter consultivo, indicado pelo diretor-executivo do conselho diretor. A independência é garantida pelo mandato fixo dos seus diretores e do diretor-executivo.

Antes de começar a discutir a experiência brasileira, destaca-se que as funções da IFI não invadem atribuições do Tribunal de Contas da União (TCU) ou mesmo das consultorias do Senado e da Câmara. O TCU é um órgão de controle, uma corte de contas com poder judicante. As consultorias, por sua vez, prestam assessoria direta aos parlamentares. Já a IFI produz informações – esse é o seu poder – na

9. Dados sobre o *Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions* estão disponíveis em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/parliamentary-budget-officials/>>.

10. Mais informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3eUMYEg>>.

11. A Resolução nº 42/2016 foi um projeto inserido na chamada Agenda Brasil, do Senado Federal, tendo sido desenvolvida pelo seu então presidente, Renan Calheiros, e pelo senador José Serra, com apoio do corpo técnico do Senado, destacando-se o papel do servidor do Senado Federal Leonardo Ribeiro nesse processo. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/582564/publicacao/17707278>>.

área de contas públicas, por meio de publicações que auxiliem na tarefa de ampliar a transparência e a disciplina fiscal, sem poder judicante e não tendo a missão de prestar consultoria direta – ainda que, como resultado, os parlamentares se beneficiem do trabalho, acessando os relatórios, dialogando com a equipe e o corpo diretivo da IFI sobre conjuntura, cenários etc.

A instalação da IFI se deu no dia 30 de novembro de 2016,¹² com a posse do seu primeiro diretor-executivo, o economista Felipe Salto,¹³ para exercer um mandato de seis anos, sem recondução. Os próximos diretores-executivos terão sempre mandatos de quatro anos.

Cabe esclarecer que a indicação do diretor-executivo se dá pela Presidência do Senado Federal, conforme o inciso I do § 2º do art. 1º da Resolução nº 42/2016. O indicado deve passar por duas etapas para assumir o mandato fixo: arguição pública e aprovação pelo Senado Federal, conforme o § 3º da mesma resolução. Segundo o dispositivo, os indicados devem ter notório saber nos temas de competência da IFI e reputação ilibada. Esses requisitos são checados pelo parlamentar relator do processo de indicação e também na sabatina realizada pela Comissão Diretora do Senado Federal. A aprovação do indicado deve se dar tanto pela Comissão Diretora quanto pelo plenário do Senado.

O primeiro diretor-executivo indicado foi aprovado pela Comissão Diretora do Senado Federal em 29 de novembro de 2016,¹⁴ após arguição pública realizada pelo colegiado, sendo aprovado no mesmo dia por cinquenta votos favoráveis no plenário.¹⁵ Houve um voto contrário e duas abstenções. No dia 30 de novembro, como mencionado, ocorreu a cerimônia de posse e o início dos trabalhos da IFI.

Os objetivos da IFI estão bem definidos na Resolução nº 42/2016 e envolvem o trabalho técnico de projeção e análise econômica e fiscal. Isso se dá por meio do cumprimento dos quatro dispositivos legais, fixados no art. 1º da resolução:

- divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários;
- analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente;

12. Disponível em: <<https://bit.ly/3QFoVq0>>.

13. Salto tem experiência em análise das contas públicas, tendo trabalhado em consultoria, academia e no Legislativo. Possui mestrado em administração pública e governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e experiência em docência na mesma instituição. Foi também assessor legislativo no Senado e, à época, havia publicado o livro *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade* (Editora Record, 2016 – Prêmio Jabuti 2017) junto com o economista Mansueto Almeida, ex-secretário do Tesouro Nacional. Foi um dos primeiros economistas do mercado a falar sobre a chamada contabilidade criativa, ainda em novembro de 2009, em parceria com o ex-ministro da Fazenda Mailson da Nóbrega.

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3djxn0u>>.

15. Disponível em: <<https://bit.ly/3DqHzPg>>.

- mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial; e
- projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público (Brasil, 2016).

O objetivo fixado no inciso I consiste em elaborar projeções macroeconômicas, a exemplo da trajetória do PIB, da inflação, dos juros reais e nominais, da taxa de câmbio, entre outras variáveis relevantes para os cenários fiscais. O inciso II determina que a IFI acompanhe as metas fiscais vigentes, comparando-as aos indicadores fiscais, a exemplo do teto de gastos (fixado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016) e da meta de resultado primário (prevista na Lei Complementar nº 101, de 2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

No inciso III, a instituição recebe a incumbência de definir eventos que tenham impacto relevante nas contas públicas e elaborar suas avaliações sobre esses assuntos, a exemplo das reformas previdenciária, tributária e administrativa. Por fim, o inciso IV manda que a IFI projete a evolução das variáveis fiscais relevantes ao equilíbrio de longo prazo, a exemplo da dívida pública, do déficit primário e nominal, das receitas e despesas do governo federal.

Após a instalação da IFI, o diretor-executivo Felipe Salto montou uma equipe, a partir da regulamentação da Resolução nº 42/2016, feita pelo Ato nº 10 da Comissão Diretora do Senado Federal, de 2016.¹⁶ O referido ato forneceu os subsídios para recrutar servidores e realocou cargos para contratação de pessoal de fora do Senado. Ainda sem o conselho diretor completo, portanto, a IFI passou a funcionar, no âmbito do Senado, mas com total independência para realizar seus estudos e análises.

Isso está em linha com a revisão de literatura apresentada na seção 4. Ainda que a IFI não possua um orçamento autônomo, o espaço fiscal fixo para contratação de pessoal está garantido por lei. Como mencionado, essa é uma área em que a IFI poderá avançar, ganhando mais estrutura e recursos para poder realizar suas atribuições legais. Entende-se que esse é um processo de *institutional building* (desenvolvimento institucional), que está diretamente associado aos resultados produzidos pela instituição.

Vale dizer que, no período de quatro anos de funcionamento, completados em novembro de 2020, a IFI já havia conquistado um amplo reconhecimento por parte da imprensa, critério importante destacado por Debrun e Kinda (2014). Adiante mencionaremos alguns números que fundamentam essa análise.

16. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/sobre-1/copy_of_sobre>.

Esse reconhecimento foi fundamental para solidificar a posição da instituição diante do parlamento e mesmo para obter melhorias e avanços operacionais e de estrutura, como a própria conquista de um espaço físico adequado para a realização das suas atividades.

Logo no início do funcionamento do novo órgão, após recrutar dois servidores do Ministério do Planejamento – um da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e um do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – e dois servidores efetivos do Senado Federal – um da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) e outro da Consultoria Legislativa (Conleg) –, a IFI elaborou um modelo de relatório mensal e publicou sua primeira versão em fevereiro de 2017.¹⁷ Logo em seguida, recrutou um economista com experiência em contas públicas para reforçar a equipe, além de uma secretária, que também exerce funções de auxiliar administrativa.

Ainda sobre a questão da equipe, é importante destacar que, conforme o art. 2º da Resolução nº 42/2016, a equipe deve ter sempre 60%, no mínimo, de mestres ou doutores nas áreas de atuação da IFI, requisito sempre cumprido, incluindo todos os servidores efetivos e comissionados que compõem ou compuseram a equipe e a diretoria.

O RAF, que viria a ser o principal produto da IFI, com periodicidade mensal,¹⁸ já está na sua 48ª edição, publicada em janeiro de 2021.¹⁹ Sua aceitação por parlamentares, imprensa, especialistas do mercado e academia tem sido muito positiva. Para divulgar o primeiro trabalho da IFI, em fevereiro de 2017, realizou-se uma coletiva à imprensa,²⁰ da qual participaram jornalistas especializados dos principais veículos de comunicação e economistas e servidores públicos do Executivo e do Legislativo. Apenas no mês de fevereiro de 2017, houve onze menções à IFI na imprensa nacional. Também o Poder Executivo comentou projeções e cálculos publicados no primeiro RAF, cumprindo-se, assim, desde o início, uma função precípua de toda IFI, que é estabelecer um contraponto saudável com a área econômica do governo, a partir do acompanhamento macrofiscal.

Em janeiro de 2017, foi publicado um artigo do diretor-executivo da IFI, na página A2 do jornal *O Estado de S. Paulo*, que é útil para entender o contexto, a lógica e os objetivos do novo órgão do Senado.²¹ Nele, o economista explicou as razões da criação do novo órgão em um quadro de crise econômica e fiscal. É importante mencionar que a IFI foi uma resposta do Senado àquela situação

17. O Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 1 está disponível em: <<https://bit.ly/3RFBJ0R>>.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3DsteBT>>.

19. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/583296/RAF48_JAN2021.pdf>.

20. Disponível em: <<https://bit.ly/3RliTpQ>>.

21. Disponível em: <<https://bit.ly/3S4NRYV>>. Nota do editorial: o *link* citado é exclusivo para assinantes do jornal.

conjuntural bastante grave das contas públicas e da atividade econômica. Vale dizer que a economia passava por um biênio, de 2015 a 2016, que viria a ser o pior da série histórica do PIB. As contas públicas também já seguiam por alguns anos apresentando déficit e crescimento da dívida/PIB. Nesse sentido, há um claro paralelo com as experiências de criação e consolidação de instituições ou conselhos fiscais, conforme relatadas pelos autores citados nas seções anteriores deste capítulo de introdução.

Para completar a primeira formação do conselho diretor, conforme determinado pela Resolução nº 42/2016, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC)²² do Senado Federal precisavam fazer suas indicações, proceder à sabatina e aprovação para, em seguida, haver a deliberação em plenário. Foram indicados os economistas Gabriel Barros,²³ para a vaga da CAE, e Rodrigo Orair,²⁴ para a vaga da CTFC, completando, ainda em meados de 2017, a primeira formação do conselho diretor da IFI, ao lado de Felipe Salto.

Cabe ainda explicar a lógica dos mandatos não coincidentes prevista na Resolução nº 42/2016. O mandato do primeiro diretor indicado pela CAE, conforme a resolução, seria de quatro anos. Já o mandato do diretor indicado pela CTFC, de dois anos. Assim, o primeiro diretor-executivo teria seis anos, o primeiro diretor indicado pela CAE, quatro anos, e o primeiro diretor indicado pela CTFC, dois anos. Os segundos indicados para todas as três vagas teriam sempre mandatos fixos de quatro anos, preservando-se a descontinuidade inicial. A recondução é proibida. Em caso de vacância, substitui-se o diretor por meio do mesmo processo descrito anteriormente, para que se complete o período remanescente do mandato original, seja para o diretor-executivo, seja para os demais diretores.

Essa descontinuidade inicial serve para que as trocas de diretoria nunca ocorram de maneira concomitante. Essa é uma forma de preservar a blindagem político-partidária da IFI, isto é, a sua independência técnica em relação a essas questões. O mecanismo está em linha com as boas práticas e é um dos critérios utilizados pela OCDE, por exemplo, para avaliação da independência das IFIs.

Transcorridos quase quatro anos desde a instalação da IFI, já houve duas trocas na diretoria. O primeiro diretor indicado pela CAE renunciou após dois anos de mandato, o que ensejou a indicação de um novo nome para completar os quatro anos. Já o diretor indicado pela CTFC cumpriu o seu mandato completo e,

22. Esta comissão foi alterada, desde a publicação da Resolução nº 42/2016. A sua designação atual é esta: CTFC.

23. Gabriel Barros já era membro da equipe de analistas da IFI, com experiência em análise das contas públicas, no setor privado, em banco e no Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) da FGV.

24. Rodrigo Orair é pesquisador do Ipea, com experiência em análise das contas públicas e da economia nacional, sobretudo no assunto sistema tributário nacional.

ao término dos dois anos, a referida comissão indicou um novo nome para exercer, então, conforme a regra da Resolução nº 42/2016, um mandato de quatro anos.

A substituição do diretor indicado pela CAE transcorreu sem maiores percalços. Foi indicado o economista Josué Pellegrini, que já participava da equipe da IFI, como analista, além de ser consultor legislativo do Senado Federal. Pellegrini é doutor em economia pela Universidade de São Paulo (USP), tem livros publicados na área de economia e contas públicas e foi diversas vezes premiado pelo Tesouro Nacional com artigos relevantes. Além disso, tem vasta experiência em docência, tendo sido um dos professores que ajudou a montar a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-Ribeirão Preto)/USP. O presidente da CAE fez a indicação, seguida do mesmo processo: sabatina, aprovação na comissão e no plenário. Pellegrini completará o mandato de quatro anos, portanto, conforme prevê a Resolução nº 42/2016, contando os dois anos iniciais cumpridos pelo primeiro diretor indicado pela CAE.

Quanto à substituição do diretor indicado pela CTFC, com o término do mandato, seguiram-se os trâmites já explicados. O indicado foi o economista Daniel Couri, que fazia parte da equipe da IFI desde a sua instalação, sendo consultor de orçamento do Senado. Seu mandato será de quatro anos. Couri tem mestrado em economia pela Universidade de Brasília (UnB) e experiência como servidor do TCU e da SOF do Ministério do Planejamento.

Portanto, a atual formação do conselho diretor conta com os economistas: Felipe Salto, Josué Pellegrini e Daniel Couri. Todas as decisões sobre a definição dos assuntos a serem tratados pela IFI, dentro do plano de trabalho definido na própria Resolução nº 42/2016, são colegiadas. Ouvem-se os membros da equipe, discutem-se os temas relevantes e fixam-se prazos para as publicações. O RAF é a publicação fixa da IFI e a mais importante, já que cumpre pelo menos três dos quatro objetivos fixados na Resolução nº 42/2016. Além dos doze trabalhos anuais, a IFI ainda publica estudos especiais (EEs), notas técnicas (NTs) e comentários da IFI (CIs), de acordo com temas discutidos nas reuniões de equipe e conselho diretor, levadas também em consideração as sugestões colhidas nas reuniões do CAT. Sempre no mês de dezembro, realiza-se reunião de planejamento para definir algumas diretrizes a esse respeito.

A equipe técnica da IFI também foi sofrendo alterações em relação ao seu quadro inicial. Como explicado, dois servidores do Senado tornaram-se diretores ao longo dos últimos quatro anos. Além disso, os dois servidores cedidos pelo Ministério do Planejamento saíram da equipe, tendo sido substituídos por outros economistas contratados com o espaço orçamentário contido no Ato nº 10 de 2016. Hoje, a IFI conta com um economista com doutorado, dois economistas com mestrado e dois economistas com nível de graduação, além de uma secretária e

assistente administrativa. Há, ainda, dois estagiários²⁵ para auxiliar a equipe e os diretores. Os três diretores funcionam também como analistas, isto é, participam ativamente da elaboração dos produtos da IFI, além de exercerem suas funções administrativas no conselho diretor. É importante notar, para que se tenha a dimensão do orçamento de pessoal destinado à IFI, que a formação descrita já preenche praticamente 100% do orçamento disponível.²⁶

Destaca-se que, dentro do processo de *institutional building*, a IFI conseguiu que o CAT fosse instalado, em 2019, pelo presidente do Senado, Davi Alcolumbre, conforme prevê o § 9º do art. 1º da Resolução nº 42/2016. Os cinco nomes apontados pelo diretor-executivo Felipe Salto foram: Yoshiaki Nakano, diretor da Escola de Economia de São Paulo da FGV e ex-secretário da Fazenda de São Paulo; José Roberto Afonso, pesquisador e professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); Monica de Bolle, professora da Johns Hopkins University; Gustavo Loyola, ex-presidente do Banco Central (BCB); e Bernard Appy, diretor do Centro de Cidadania Fiscal.

O CAT foi regulamentado pelo Ato nº 8 do presidente do Senado, de 25 de março de 2019.²⁷ Nele, instala-se o conselho com os membros indicados pelo diretor-executivo da IFI. Os membros não são remunerados e exercem a função de ampla assessoria consultiva, em reuniões organizadas semestralmente. A primeira reunião do CAT foi pública e transmitida pela TV Senado. O evento contou com a presença de autoridades do Executivo e do Legislativo, economistas do mercado e jornalistas.²⁸

A instalação formal do CAT, ainda que a IFI já contasse com o apoio informal de economistas que vieram a compor o conselho, foi um passo que completou, por assim dizer, as etapas principais de construção da instituição previstas na Resolução nº 42/2016.

6 BALANÇO DE QUATRO ANOS

A IFI é inspirada em experiências internacionais importantes, a exemplo do CBO, nos Estados Unidos, e do OBR, no Reino Unido, já mencionados anteriormente. A OCDE congrega essas experiências e acompanha suas atividades por meio de uma rede, da qual a IFI brasileira passou a fazer parte, na categoria de

25. Para fins da comparação apresentada na seção 4, não consideramos os estagiários, pois ainda se encontram em processo de formação.

26. Os currículos dos diretores e da equipe da IFI estão disponíveis em: <<https://bit.ly/3QMPaL5>>.

27. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/100325?sequencia=145#diario>>.

28. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/conselho/sobre-1>>.

key partner country (país parceiro-chave), em base de dados publicada pelo organismo multilateral citada na seção 4.

O Conselho das Finanças Públicas (CFP), de Portugal, é uma terceira referência fundamental, não apenas pela proximidade cultural e linguística mas pela forma de atuação e modelo de governança. A IFI já participou de dois encontros anuais da rede de instituições fiscais da OCDE, na Coreia do Sul e em Portugal. No encontro de Seul, em 2018, o diretor-executivo da IFI firmou um memorando de entendimento para troca de experiências no campo técnico entre a instituição sul-coreana (National Assembly Budget Office – Nabo) e a IFI do Senado Federal do Brasil.²⁹ Na ocasião, o diretor-executivo da IFI também fez uma apresentação sobre a IFI brasileira.³⁰

A rede da OCDE é muito rica do ponto de vista da troca de experiências, sobretudo para as instituições mais recentemente criadas, como é o caso da IFI brasileira. Como resultado dos diálogos e contatos, a IFI tem conseguido estabelecer trocas constantes de informações, mesmo à distância, coletar informações de outras instituições ao redor do mundo, além de reportar à OCDE os avanços obtidos. Em 2020, o EE sobre o modelo macroeconômico da IFI foi enviado à equipe da OCDE, traduzido para o inglês, e a receptividade foi positiva. O avanço no uso de instrumentos e a modelagem adequada nas tarefas das IFIs são fundamentais para se buscar um resultado satisfatório em termos de análises e projeções econômicas e fiscais, incluindo simulações de impacto, a exemplo dos estudos publicados pela IFI em 2019, ao longo da tramitação da reforma da previdência no Congresso Nacional.

Por ocasião do aniversário de quatro anos da IFI, no fim de novembro, o jornal *O Estado de S. Paulo* publicou duas reportagens relatando as atividades e resultados obtidos pela instituição, inclusive trazendo a opinião de economistas da OCDE a respeito da IFI brasileira.³¹ A atuação junto à imprensa é fundamental para o desempenho da IFI, como mostrado anteriormente na revisão de literatura. A esse respeito, a IFI consolida, diariamente, em seu site,³² as citações de seus trabalhos pela imprensa. A partir disso, é possível observar que, em pouco mais de quatro anos de funcionamento, a IFI teve 2.692 aparições na imprensa nacional, o que corresponde a uma média de 1,8 ao dia. A evolução, entre o fim de 2016 e janeiro de 2021, pode ser vista na tabela 3.³³

29. Disponível em: <<https://bit.ly/3DoYrWM>>.

30. Disponível em: <file:///C:/Users/E17288289702/Downloads/OECD_Seoul.pdf>.

31. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3djLxia>> e <<https://bit.ly/3BKmJJm>>.

32. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/>>.

33. Além disso, os membros da IFI publicaram, no período, 39 artigos de opinião em diferentes veículos.

TABELA 3

Aparições da IFI do Senado Federal na imprensa: dados anuais e média diária

	Número de aparições	Média diária
2016 (dezembro)	4	0,1
2017	332	0,9
2018	471	1,3
2019	978	2,7
2020	867	2,4
2021 (janeiro)	40	1,3
Total	2.692	1,8

Fonte: IFI.

Elaboração dos autores.

Do ponto de vista do número de publicações, a IFI já produziu 48 RAFs, catorze EEs, 45 NTs e nove CIs, totalizando 116 produtos e 2.911 páginas publicadas. O RAF contém, na sua versão atual, três seções básicas: contexto macroeconômico, conjuntura fiscal e orçamento.³⁴ O objetivo do produto é analisar os principais indicadores econômicos e fiscais; acompanhar as publicações do governo, cotejando suas projeções e análises com as realizadas pela IFI; acompanhar o cumprimento das metas fiscais; e apresentar os cenários projetados pela instituição.

Duas vezes ao ano, em maio e em novembro, são revisados os três cenários de estimativas da IFI – base, otimista e pessimista – e reapresentados no RAF, que então assume formato um pouco distinto. Em anos atípicos, como foi 2020, em razão da crise pandêmica da covid-19, a IFI acaba apresentando maior número de revisões. Em 2020, foram quatro RAFs contendo revisões dos cenários prospectivos para dívida e déficit público, receitas e despesas do governo central, PIB, inflação, taxa de juros, taxa de juros real, taxa de câmbio, mercado de trabalho, entre outras variáveis. Além dos textos, a IFI também veicula arquivos em planilha eletrônica com todos os dados, tabelas e gráficos contidos na publicação.³⁵

Os EEs servem ao propósito de analisar um tema com maior profundidade e pode ser metodológico ou temático. Têm como característica trazer revisão de literatura, comparação internacional e uso de instrumentos metodológicos para avançar sobre determinado assunto. A IFI já realizou, entre outros,³⁶ EEs sobre: estimativa do hiato do produto; projeções de dívida bruta; situação fiscal dos estados; previdência; metodologia de projeção do PIB; reservas internacionais;

34. Durante algum tempo, a IFI publicava algumas análises tópicas dentro do próprio RAF, mas passou a criar produtos específicos para atender a esse objetivo.

35. Os arquivos completos dos RAFs estão disponíveis em: <<https://bit.ly/3xtLya5>>.

36. Todos os EEs da IFI estão disponíveis em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-estudos-especiais>>.

operações compromissadas; despesas de pessoal; previdência estadual; balanço patrimonial da União; e Regra de Ouro.

As NTs são estudos de menor alcance, mas também seguem rigor técnico e analítico, servindo, normalmente, para explorar assuntos que subsidiarão as projeções, os cálculos de impacto e a elaboração de cenários pela IFI. Entre os temas tratados em NTs, estão: gastos em Defesa Nacional; cálculos de efeito fiscal do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEM); análises das finanças dos estados; cálculo de impacto do auxílio emergencial (AE) a vulneráveis; impacto do Programa de Contrato Verde e Amarelo; custo de carregamento das reservas internacionais; impacto dos juros na dívida pública; análise das propostas de reforma tributária; diversos trabalhos sobre a reforma da previdência; orçamento impositivo; Desvinculação de Receitas da União (DRU); Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); abono salarial; Benefício de Prestação Continuada (BPC); relação Tesouro-BCB; riscos fiscais da União; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); impacto de decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre aposentadorias; teto de gastos; elasticidade receita-PIB; deflator do PIB; gastos tributários; capacidade de pagamento dos estados; cálculos sobre o resultado primário mensal; atividade econômica e PIB; e análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Por fim, os CIs, criados mais recentemente, em 2019, servem para manifestações que precisem ser mais rápidas a respeito de algum evento da conjuntura ou, ainda, posicionamentos institucionais do conselho diretor. Um exemplo recente foi a análise do teto de gastos assinada pelos três membros do conselho diretor da IFI.³⁷

Eventos da conjuntura política, fiscal e econômica influenciam a escolha dos temas. Em 2019, por exemplo, a IFI publicou diversos trabalhos sobre a reforma da previdência, acompanhando sua tramitação e elaborando cálculos de impacto de cada medida e cada alteração proposta no parlamento. Os cálculos foram utilizados para cotejamento com os números do governo federal, cumprindo, assim, a função de qualificar o debate público e colaborar para a transparência e a disciplina fiscal. Já em 2020, a crise da covid-19 requereu revisões mais frequentes dos cenários e cálculos de impacto fiscal das diversas medidas anunciadas, incluindo análises com microdados sobre o AE, as transferências a estados e municípios, o apoio às empresas e os gastos em saúde.

A respeito deste último tópico, em 2020, a IFI desenvolveu um painel de dados para acompanhamento da execução do chamado orçamento de guerra, instituído por emenda constitucional, para facilitar o acesso da sociedade a informações

37. Disponível em: <<https://bit.ly/3qEptll>>.

sobre os gastos relacionados à covid-19.³⁸ Além dessa base especial, a IFI mantém, em seu *site*, um repositório de dados com séries calculadas pela instituição ou dados por ela trabalhados.³⁹

Além dos produtos publicados, a IFI realiza outras atividades: i) organização de seminários técnicos (ou webinários, como em 2020);⁴⁰ ii) participação em comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; iii) participação específica na CAE para apresentar revisões de cenários e acompanhamento fiscal, como previsto na Resolução nº 42/2016; iv) reuniões com organismos multilaterais, membros dos órgãos da área econômica do Executivo, órgãos de assessoramento do Legislativo, TCU, economistas do mercado, parlamentares e jornalistas; v) realização de palestras ou conversas com instituições privadas e públicas para apresentação dos trabalhos da IFI; vi) participação em seminários acadêmicos; vii) publicação de artigos e concessão de entrevistas à imprensa; e viii) reuniões com acadêmicos da área de economia e contas públicas.

Por fim, ainda sobre as atividades da IFI, nesses quatro primeiros anos, vale destacar o recebimento de dois prêmios do Tesouro Nacional. Um deles, de primeiro colocado, foi concedido ao trabalho sobre reservas internacionais (custo, nível ótimo e relação com a dívida pública), publicado pelo diretor Josué Pellegrini na forma de EE⁴¹ e submetido à referida premiação, ocorrida em 2017. O segundo prêmio, uma menção honrosa, também no âmbito do Prêmio de Monografias em Finanças Públicas do Tesouro Nacional, foi concedido, em razão do EE desenvolvido pelo analista da IFI Alessandro Casalecchi, o então diretor Rodrigo Orair e o apoio do estagiário Pedro Henrique Oliveira. O trabalho versa sobre as despesas dos regimes próprios dos servidores civis da União.⁴²

Além disso, o reconhecimento dos parlamentares tem sido crescente. A IFI recebe demandas que são, sempre que possível, adequadas aos trabalhos desenvolvidos pela instituição, preservando, assim, sua independência. Reuniões com parlamentares são realizadas com frequência, para discutir questões fiscais, cenários e conjuntura econômica. O uso dos relatórios da IFI pelos gabinetes parlamentares é também um indicativo relevante.

Os desafios, para os próximos anos, concentram-se no maior fortalecimento institucional, incluindo questões de estrutura e orçamento; na manutenção do ritmo de publicações e da repercussão na imprensa especializada e geral; na ampliação da equipe; e no desenvolvimento de mais trabalhos envolvendo o cálculo

38. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/covid-19/painel-de-creditos-covid-19>>.

39. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/dados>>.

40. No canal da IFI, no YouTube, podem ser encontrados os vídeos das gravações dos webinários realizados em 2020 e outros vídeos elaborados pela instituição ou decorrentes de entrevistas. Disponível em: <<https://bit.ly/3SoWCgX>>.

41. Disponível em: <<https://bit.ly/3LiPG2f>>.

42. Disponível em: <<https://bit.ly/3BISX7T>>.

de medidas que tenham efeito fiscal relevante. Na parte de elaboração de projeções e no acompanhamento das metas fiscais, entende-se que a IFI já avançou de maneira significativa, ainda que possa dar novos passos para consolidar metodologias de projeção, por meio de publicações técnicas, tempestivamente. Uma questão adicional, que deve ser debatida, é a eventual vinculação constitucional da IFI, a partir da experiência acumulada até aqui e do modelo vigente, fundamentado na resolução do Senado, que tem força de lei.

7 CONCLUSÕES

Neste capítulo de introdução, discutimos o contexto de criação e consolidação das IFIs ou conselhos fiscais, à luz da literatura relevante e da experiência internacional. Em seguida, discutiu-se o caso da IFI do Senado Federal, o conselho fiscal brasileiro, criado em novembro de 2016 como resposta à crise econômica e fiscal vivenciada pelo Brasil. Uma preocupação central, principalmente dos países europeus, que criaram boa parte de suas instituições no pós-crise de 2008, é o chamado viés deficitário da política fiscal, com a necessidade de se ter maior acompanhamento e transparência em relação às contas públicas. As regras fiscais, isoladamente, não se mostraram suficientes para levar a condutas fiscais mais responsáveis, o que está na gênese das IFIs.

Os estudos disponíveis sobre a efetividade da atuação das IFIs indicam que elas exercem seu papel em contextos em que está garantida a independência de seu corpo diretivo, sobretudo na definição de estudos, análises e trabalhos que escolhe desenvolver. Também a imprensa é fundamental para a atuação dos *watchdogs*, pelo fato de que essas instituições têm o único poder de produzir informações. Assim, para sua atuação efetivamente ajudar a qualificar o debate e melhorar a disciplina fiscal, o uso dos dados produzidos pela imprensa torna-se uma dimensão central.

No caso da IFI brasileira, os quatro anos de atuação revelam que são bastante positivos os resultados colhidos, com ampla presença na mídia e crescente consolidação interna, no Senado Federal, órgão a que a IFI está vinculada. O desafio daqui em diante é avançar na estrutura de pessoal, orçamentária, mantendo e ampliando o escopo dos produtos entregues pela instituição.

REFERÊNCIAS

- BACCIOTTI, R. **Metodologia de previsão das variáveis macroeconômicas**. Brasília: Senado Federal, 2020. (Estudo Especial, n. 13).
- BEETSMA, R. *et al.* **Independent fiscal councils: recent trends and performance**. Washington: IMF, 2018. (Working Papers, n. 18/68).

BIJOS, P. R. S. **Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão**. Brasília: Senado Federal, 2014. (Orçamento em Discussão, n. 12).

BRASIL. Resolução nº 42, de 1º de novembro de 2016. Cria a Instituição Fiscal Independente no âmbito do Senado Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 3 nov. 2016. Seção 1.

CALMFORS, L.; WREN-LEWIS, S. What should fiscal councils do? **Economic Policy**, v. 26, p. 649-695, 2011.

CARLIN, W.; SOSKICE, D. **Macroeconomics: institutions, instability, and the financial system**. New York: Oxford University Press, 2015.

DEBRUN, X.; KINDA, T. **Strengthening post-crisis fiscal credibility: fiscal councils on the rise – a new dataset**. Washington: IMF, 2014.

HAGEMANN, R. How can fiscal councils strengthen fiscal performance? **OECD Journal: Economic Studies**, v. 2011/1, p. 75-98, 2011.

HEMMING, R.; JOYCE, P. The role of fiscal councils in promoting fiscal responsibility. *In*: CANGIANO, M.; CURRISTINE, T.; LAZARE, M. (Ed.). **Public financial management and its emerging architecture**. Washington: IMF, 2013. p. 205-224.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **The functions and impact of fiscal councils**. Washington: IMF, 2013. (Policy Paper).

KOPITS, G. **The case for an independent fiscal institution in Japan**. Washington: IMF, 2016. (Working Paper).

LLEDÓ, V. The effectiveness of fiscal councils: emerging international evidence. *In*: BEETSMA, R.; DEBRUN, X. (Ed.). **Independent fiscal councils: watchdogs or lapdogs?** London: CEPR, 2018. p. 65-73.

MULAS-GRANADOS, C. Fiscal councils in theory: first principles. *In*: BEETSMA, R.; DEBRUN, X. (Ed.). **Independent fiscal councils: watchdogs or lapdogs?** London: CEPR, 2018. p. 19-30.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the council on principles for Independent Fiscal Institutions**. OECD: [s.l.], 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3RPeVpc>>.

_____. **OECD economic surveys: Brazil**. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3xrD3fz>>.

PONTES, F. **Governança fiscal num contexto de elevada rigidez da despesa: uma análise da aderência do caso brasileiro aos padrões internacionais.** 2018. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018.

RIBEIRO, L. As instituições fiscais independentes na era da austeridade. *In*: SALTO, F.; PELLEGRINI, J. (Org.). **Contas públicas no Brasil.** 1. ed. [s.l.]: Saraiva JUR, 2020. cap. 13.

VON TRAPP, L.; NICOL, S. **Designing effective independent fiscal institutions.** Paris: OECD, 2018.

AS DIFERENTES ROUPAGENS DA JUNTA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO A JAIR BOLSONARO

Leandro Freitas Couto¹
Júlia Marinho Rodrigues²
Osmar Santos Rezende Junior³

1 INTRODUÇÃO

O atual regime de governança orçamentária no Brasil assistiu não apenas à ascensão de novos atores institucionais no jogo orçamentário, mas também à mudança de papéis e funções de atores já tradicionais. O caso da Junta de Execução Orçamentária (JEO) pode ser um misto dos dois, dado que seus papéis variaram ao longo do tempo, mas também ela própria assumiu outro *status* a partir da sua institucionalização recente.

A JEO é um espaço político, composto por ministros e secretários-executivos, cujo principal objetivo é definir a execução da política fiscal. Apesar de funcionar desde os anos 1990, a JEO foi formalizada apenas em 16 de outubro de 2017, por meio do Decreto nº 9.169. Não se encontram muitos estudos sobre esse órgão, tanto da perspectiva de seu funcionamento ou das razões para sua formalização e as implicações para a governança orçamentária no Brasil. Justamente por ter operado na maior parte da sua existência com baixa formalização, não eram disponíveis ao público informações a respeito do seu funcionamento e do seu papel no regime de governança orçamentária.

Este capítulo objetiva suprir essa lacuna na literatura ao lançar luz sobre a evolução histórica da JEO, incluindo seu processo de institucionalização recente. Aqui interessa principalmente compreender quais funções a junta desempenhou ao longo dos anos, nos diferentes regimes de governança orçamentária no Brasil,⁴

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); analista de planejamento e orçamento; e doutor em relações internacionais.

2. Consultora de orçamento da Câmara dos Deputados; e doutoranda em ciência política no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UnB).

3. Mestre em sociologia política e doutorando em sociologia e ciência política com ênfase em ciência política na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

4. Para uma discussão sobre os regimes de governança orçamentária no Brasil, ver o capítulo 3 deste livro.

se essas funções se alteraram ao longo do tempo, e quais os atores e interesses que se revelam na sua atuação.

Evidencia-se a dinâmica de relacionamento entre os atores que participavam da junta e sua posição com relação aos papéis que desempenhavam na disputa do orçamento público, refletindo a lógica geral de cada regime. Em especial, a resultante entre o equilíbrio das forças dos atores que deveriam prezar pela política fiscal e aqueles que definiam e defendiam as programações orçamentárias prioritárias determinou o viés da JEO, que abrigava, ainda que com amparo técnico, o fórum mais político da disputa do orçamento público.

Para tanto, este capítulo se divide em cinco seções, além desta introdução. Na próxima seção, apresentaremos os marcos conceituais sobre governança orçamentária, bem como a abordagem metodológica para a realização deste estudo. Na sequência, apresentam-se as origens da junta a partir da instituição da Comissão de Controle e Gestão Fiscal (CCF) em 1998. A quarta seção descreve a evolução e a consolidação da JEO até a sua institucionalização recente, que será objeto da quinta seção. Por fim, as conclusões resgatarão os principais achados da pesquisa.

2 A JEO NO REGIME DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: ABORDAGEM CONCEITUAL E METODOLÓGICA

Rajkumar e Swaroop (2002) pesquisaram a relação existente entre os gastos governamentais, o regime de governança orçamentária e os resultados alcançados por políticas públicas. O resultado da pesquisa indicava que a boa governança dos recursos públicos é fundamental para se atingir objetivos coletivos, como também tem definido a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em suas publicações (OECD, 2014a; 2014b).

Barcelos (2012) resgatou essa literatura contemporânea sobre finanças públicas e governança orçamentária, apontando que recursos orçamentários têm alta rivalidade no consumo (subtrabilidade) e na dificuldade de se controlar o acesso a eles (exclusão problemática). Na economia, os bens com essas características são chamados de recursos comuns, e sua sustentabilidade é tributária principalmente de um regime de governança adequado, evitando sua utilização predatória e trágica. O desequilíbrio entre os elementos que compõem um regime de governança orçamentária poderia comprometer a sustentabilidade ampla dos seus recursos. Caso os recursos fossem consumidos até a exaustão, utilizados de forma improdutiva, ilegal, injusta, ou não pudessem ser alocados em favor de programas orçamentários que resolvessem problemas sociais, então o Estado e a sociedade chegariam a resultados coletivamente trágicos. Nessa linha, a sustentabilidade fiscal do regime também é fundamental, mas não pode ser a única base a sustentar o arranjo institucional que vai reger o processo orçamentário. Mattos (2018), em discussão

sobre problemática da gestão dos recursos comuns, caracteriza a sustentabilidade fiscal como um dilema social e mostra de que maneira a soma dos comportamentos racionais individuais pode levar à predação do espaço fiscal, a despeito do entendimento geral da importância do equilíbrio fiscal.

Por isso, a literatura de políticas públicas e de finanças governamentais tem demonstrado cada vez mais interesse no tema da governança orçamentária, convergindo ao atribuir às instituições orçamentárias um papel central para que o Estado possa apresentar soluções plausíveis para os problemas coletivos que atingem as sociedades (Barcelos, 2012; Bijos, 2014; Mattos, 2018).

A governança orçamentária federal brasileira tem passado por grandes transformações ao longo do tempo, em especial nos últimos sessenta anos. Segundo Barcelos (2012), tivemos nesse período regimes fiscais bastante distintos caracterizados pela Lei nº 4.320/1964, pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar nº 101/2000), pela Reforma Gerencial do Orçamento (RGO), em 2000, pelo Projeto Piloto de Investimento (PPI), em 2005, e pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007.

A partir de 2014, no entanto, passou-se a observar várias mudanças no regime de governança orçamentária em sentido diferente do que Barcelos (2012) caracteriza como “regime de transição”. A formalização da JEO, a criação da Instituição Fiscal Independente (IFI) e a instituição da Comissão de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), em 2016 – transformada em conselho em 2019 –, são exemplos de ações envolvendo atores institucionais que surgiram ou ganharam importância nesse processo. Ao lado da aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu um limite para o crescimento das despesas primárias por um período mínimo de dez anos, são marcas de um novo regime de governança orçamentária no Brasil, como mostram Barcelos, Couto e Calmon no capítulo 3 deste livro.

Segundo Levi-Faur (2012), podemos encontrar quatro tipos de definição para governança na literatura: como estrutura, enquanto arquitetura formal e informal das instituições; como processo contínuo de direção ou reforço da capacidade institucional com o objetivo de orientar e coordenar; como mecanismo, enquanto conjunto de procedimentos institucionais de tomada de decisão, de conformidade e controle; e como estratégia, representando os esforços dos atores para gerir e manipular tanto o desenho das instituições quanto a utilização de mecanismos a fim de moldar escolhas e preferências. No caso do orçamento público, podemos ver que as quatro perspectivas se encontram, pois estruturas viabilizam processos que utilizam mecanismos para implementar estratégias. O que diferencia cada visão de governança é o peso atribuído a cada uma das etapas (Borges, 2015).

Sob a perspectiva estrutural, a institucionalização da JEO em 2017 altera o arranjo formal da governança orçamentária, formalizando um processo já existente desde o final dos anos 1990, em que já desempenhava um papel preponderante na definição dos decretos de reprogramação financeira para fins de contingenciamento. Tais decretos foram fundamentais para assegurar o cumprimento das metas dos resultados primários previstos antes mesmo da promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como a LRF, por conta do Programa de Estabilização Fiscal de 1998. A posição dos atores que participam e influenciam a sua formatação e decisões e as relações que estabelecem entre si – inclusive nas interações entre níveis técnicos e políticos – informam a perspectiva estratégica a partir da qual a junta pode ser analisada.

Por sua vez, o trabalho clássico de Aaron Wildavsky identifica dois principais grupos de atores que disputam o orçamento público: os guardiões e os gastadores. Enquanto os primeiros têm como principal objetivo o alcance dos resultados determinantes para garantir a sustentabilidade fiscal, o segundo grupo disputa o orçamento para prover políticas públicas, ofertando bens e serviços para a sociedade (Wildavsky, 1964). David Good, em *The Politics of Public Money*, avança a classificação inicial, acrescentando os seguintes atores: os definidores de prioridades, como espécie especial de gastadores, que teriam tratamento diferenciado dos guardiões; e os controladores, nos quais identifica a atuação dos parlamentos, da sociedade civil e dos órgãos de controle governamentais, que deveriam buscar a garantia da aplicação de todas as normas do sistema visando à sua sustentabilidade ampla, diferentemente dos guardiões, cujo foco exclusivo se assenta na sustentabilidade fiscal (Good, 2014).⁵

Esse quadro de atores é uma referência importante para a análise da JEO. A relação entre eles e a sua força relativa no sistema vão moldar o seu funcionamento ao longo dos diferentes regimes de governança orçamentária nos quais opera. Mesmo os papéis que executa também sofrem ajustes ao longo do tempo. Para uma visão mais abrangente sobre as possíveis funções as quais a junta poderia desempenhar, influenciada pelas estratégias dos atores envolvidos na sua operação, é mister analisarmos os elementos gerais de coordenação do regime de governança orçamentária.

Para tanto, aqui nos utilizaremos dos princípios de governança de sistemas de recursos comuns estabelecidos por Ostrom (1990). Os doze princípios ostromnianos podem ser agrupados em cinco conjuntos, conforme sugerido por Barcelos, Couto e Calmon no capítulo 3 deste livro.

No primeiro conjunto, “delimitação” e “especificação”, localizamos dois princípios relacionados à definição de fronteiras e às especificações entre atores

5. Para um aprofundamento do modelo proposto por Good (2014), ver Borges (2015).

e recursos. O segundo grupo diz respeito à “congruência” e ao “realismo”, composto por dois princípios que versam sobre o grau de adaptabilidade do regime de governança orçamentária às condições setoriais e locais dos diferentes agentes que operam o sistema. A “inclusividade decisória” compõe o terceiro grupo, no qual se observa a participação dos diferentes atores na apropriação e destinação dos recursos do sistema e também na própria definição das regras.

O quarto bloco reúne três princípios relativos ao “controle”, seja do ponto de vista da aplicabilidade das regras, do monitoramento dos agentes ou da gradualidade das sanções. Por fim, o último bloco também concentra três princípios que dialogam com a coordenação da complexidade do sistema, referente à resolução de conflito, aos graus de autonomia decisória dos agentes e à governança acoplada, que envolveriam os mecanismos de coordenação, inclusive os não hierárquicos, que poderiam indicar espaços de cooperação e sinergias entre os agentes.

Assim, do ponto de vista metodológico, a análise do funcionamento da JEO se deu a partir da realização de dez entrevistas com agentes da alta administração federal, que incluíram ministros de estados e secretários-executivos da Casa Civil, do Ministério do Planejamento e do Ministério da Fazenda, secretários do Tesouro Nacional e do orçamento federal, entre outros. Do ponto de vista temporal, abarcou-se um período de trinta anos, do final dos anos 1990 até 2020. Com isso, se buscou identificar os atores diretamente envolvidos na JEO, suas diferentes perspectivas e os papéis desempenhados pela junta dentro do regime de governança orçamentária. As entrevistas foram semiestruturadas, realizadas de forma virtual, nos meses de abril e maio de 2021, em aplicativo que permitia a gravação, com um roteiro baseado no quadro conceitual apresentado. O roteiro inicial das perguntas foi disponibilizado em anexo ao final deste capítulo.

Como hipóteses, seguindo a classificação de Good (2014), a junta poderia se encaixar em vários papéis, como definidora de prioridades, guardiã fiscal ou controladora – enquanto instância de solução de conflitos do próprio regime. As funções que foi desempenhando ao longo dos anos revelam os interesses que preponderaram em cada período. O fato de que um mesmo ator possa exercer diferentes papéis na estrutura da governança orçamentária não seria exclusividade da própria JEO. Por exemplo, a atuação do Poder Legislativo também se transformou ao longo dos anos, quando passou a exercer o papel de definidor de prioridade, num regime presidencialista como o brasileiro, para além de seu papel de fiscalizador, o que reforça essa percepção.

Para melhor compreender essas possibilidades de atuação, não bastava investigar a relação entre os atores, mas entender sobre quais princípios do regime de governança orçamentária a JEO incidia. Em outras palavras, a junta era um espaço de definição das regras orçamentárias? Funcionava como instância de solução de

conflitos? Os órgãos setoriais participavam das suas instâncias decisórias? Em que momentos a presidência da República era acionada? As próximas seções buscam responder a essas questões.

3 A CCF: O ARRANJO DOS GUARDIÕES NAS ORIGENS DA JEO

Com base nas entrevistas e na análise documental, foi possível realizar um levantamento aprofundado de como a junta foi estruturada e funcionou ao longo dos últimos governos. Nesta seção, descreveremos a evolução do funcionamento da JEO, envolvendo atores, dinâmicas e funções.

Segundo o Decreto nº 1.099, de 30 de março de 1994, a Junta de Programação Financeira (Jupof), órgão integrante da estrutura organizacional do Ministério da Fazenda, tinha por finalidade coordenar a execução orçamentária, de modo a assegurar o efetivo equilíbrio entre receitas e despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Era composta por secretários dos ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Previdência Social, bem como pelo presidente do Instituto Nacional do Seguro Social. Essa composição com dois representantes de ministérios setoriais foi *sui generis* e parece demonstrar a tentativa de equacionar os problemas da época, em especial a repartição do orçamento da seguridade social entre as áreas de previdência e saúde. A junta foi extinta em 2000, por meio do Decreto nº 3.366. Antes disso, porém, já tinha sido criado outro fórum que exerceria funções correlatas.

Em 1998, o Decreto nº 2.773 criou a CCF, segunda versão da JEO. A crise financeira internacional iniciada na Ásia afetava o Brasil, prenunciando uma crise fiscal aguda que o país enfrentaria no final dos anos 1990. Negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) resultariam na assinatura de um memorando de entendimento com a instituição com a qual o Brasil se comprometia com a busca do equilíbrio fiscal. Na sequência, em 2000, após dois anos de tramitação no Congresso Nacional, há a aprovação da LRF. Até a sua aprovação, no entanto, a CCF buscava garantir os resultados primários projetados no âmbito da política fiscal acordada por meio das negociações com o FMI.

O principal instrumento utilizado eram os decretos de programação orçamentária e financeira. Em 5 de janeiro de 1998, o Decreto nº 2.451 já dispunha sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa e sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício. Ao longo do ano, entretanto, dada a quantidade de solicitações de alterações desses limites, criou-se um entendimento quanto à necessidade da constituição de um órgão para coordenar esse processo e para dirimir possíveis conflitos entre os órgãos centrais (Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento) e os setoriais. Ou seja, desde os primórdios da JEO já havia esse caráter político.

As entrevistas relatam a preocupação do presidente Fernando Henrique Cardoso com o equilíbrio de poder na área econômica. Nesse sentido, a criação da CCF busca instituir um sistema de pesos e contrapesos, evitando que o poder de decisão sobre a política fiscal ficasse apenas com o ministro da Fazenda. Em casos de divergências de números, os secretários da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) realizavam reuniões prévias, pois eles coordenavam a comissão e eram seus agentes principais. Em geral, cabia ao Tesouro a apresentação dos grandes números e à SOF o detalhamento da programação orçamentária. Como o Tesouro desconhecia os detalhes das programações orçamentárias setoriais, era comum a Fazenda sugerir cortes lineares e o Planejamento advogar a preservação de algumas áreas prioritárias, garantindo assim o sistema de freios idealizado pelo presidente da República.

Com uma formação paritária entre os órgãos específicos do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a CCF era formada pela SOF, pela Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA) e pela Secretaria de Assuntos Internacionais, do lado do Ministério do Planejamento, e, do lado do Ministério da Fazenda, pela Secretaria de Política Econômica, a STN e a Secretaria da Receita Federal. Os ministros, portanto, não participavam, restando como instância superior para implementação do que viria a ser recomendado pela comissão. Como pontuado pelo entrevistado, essa paridade era importante para que nenhum ministério estivesse sobre-representado e pudesse decidir sozinho.

A presença da SPA, responsável pela gestão do programa Brasil em Ação, que reunia a carteira prioritária de investimentos do governo, também dá uma dimensão dos grupos de atores e de seus papéis na instituição. Tanto no decreto de programação orçamentária e financeira quanto na instituição da CCF, indicava sua posição como definidora de prioridades, que deveria encaminhar, em cada bimestre, à STN a distribuição, por órgão, dos recursos do programa Brasil em Ação a serem liberados no período, segundo o Decreto nº 2.451.

No entanto, de acordo com as entrevistas, as participações do secretário de Planejamento e Avaliação costumavam ter peso relativo menor na comissão, pois elas costumeiramente traziam elementos já discutidos nas reuniões prévias e as prioridades já eram reservadas *a priori*. Assim, quando da alteração da composição da comissão, por meio do Decreto nº 3.482, de 23 de maio de 2000, a SPA foi substituída pela Assessoria Econômica do Planejamento. Essa saída, contudo, foi relatada como inesperada pelo nosso entrevistado, dado que a participação da Secretaria de Assuntos Internacionais era ainda menor. A partir desse momento, entretanto, já houve uma queda na frequência das reuniões da comissão, o que pode indicar seu enfraquecimento como espaço relevante de definição da política fiscal.

Do lado do Ministério da Fazenda, a Secretaria da Receita Federal também deixou de comparecer após poucas reuniões. Ao longo dos anos, a participação da Receita Federal na JEO parece ter variado bastante, ainda que as discussões tenham sido centradas na definição das despesas, pautada por uma projeção de receitas – muitas vezes, a cargo principalmente da própria Secretaria de Política Econômica. Não havia, no entanto, discussão sobre gastos tributários, foi apenas em anos recentes que tais gastos entraram na agenda.

É importante notar que se o decreto de janeiro impunha limites de empenho à programação orçamentária e financeira, o Decreto nº 2.773, de 8 de setembro de 1998, não apenas cria a CCF, mas também apresenta uma meta de resultado primário para o exercício financeiro, que no caso é um superávit de pelo menos R\$ 5 bilhões.

As projeções de receita e despesas eram feitas a partir da grade de parâmetros estabelecida pela Secretaria de Política Econômica. Na época, isso representou um avanço, visto que, até então, cada órgão tinha uma grade própria. Principalmente para as despesas previdenciárias, esse foi um avanço importante, dados o peso e a rigidez dessas rubricas. Assim, uma vez que a grade estivesse definida, tanto para as leis orçamentárias quanto para revisões dos decretos de contingenciamentos, a receita participava da estimativa da arrecadação. Na prática, podemos observar que a discussão de arrecadação era capitaneada pelo Tesouro e pela SOF, e por isso a Secretaria da Receita Federal acabou deixando a comissão com o passar do tempo. Na sua origem, portanto, a CCF funcionava como um fórum de cooperação e articulação entre os guardiões fiscais do orçamento, ainda que o Planejamento também tentasse atuar como um definidor de prioridades em alguns momentos. Cabe ressaltar a ausência da Casa Civil no arranjo.

No âmbito das negociações com o FMI, entre setembro de 1998 e janeiro de 1999, relata-se que os ministérios do Planejamento e da Fazenda fizeram várias missões a Washington, o que exigia um alinhamento fino dos dois órgãos. Desse ponto de vista, a comissão tinha também o papel de buscar a convergência entre os números que seriam apresentados ao FMI para o avanço das tratativas para o acordo que acabou sendo assinado em 1999. A comissão inclusive atuou como uma espécie de fórum de discussão sobre a LRF, a partir dos contatos com a equipe do FMI em Washington. Isso indica que a JEO tinha um papel na formulação das regras que marcariam o regime orçamentário brasileiro a partir de 2000.

Outra marca que se mostra relevante em relação à primeira formulação do órgão é que abrigava discussões tanto de aspectos orçamentários quanto financeiros, o que não é uma constante ao longo dos anos. A predecessora da atual junta se apresentava como colegiado para o controle da gestão fiscal, de forma mais ampla. O peso da crise financeira pela qual o Brasil estava passando pode indicar que,

em períodos de maior constrangimento fiscal, esse colegiado acabou dando uma atenção maior também ao lado financeiro, o que será retomado nos anos mais recentes de crise fiscal, a partir de meados da década de 2010.

O decreto de programação financeira para 2001 citava diretamente a CCF no seu art. 4º, o qual estabelecia que os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda poderiam elevar os limites estabelecidos, desde que ouvida a comissão. Já o decreto que disporia sobre a programação financeira para 2002, de 7 de fevereiro daquele ano, extingue a comissão, deixando a decisão sobre elevação dos limites de empenho a cargo dos dois ministérios, observados os parâmetros ali estabelecidos.

A CCF, portanto, teve vida relativamente curta. Vale destacar que a LRF previu, em seu art. 67, criação de um Conselho de Gestão Fiscal, responsável pelo acompanhamento e pela avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal. Esse conselho seria constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. Para tanto, lei ordinária deveria dispor sobre composição e funcionamento do conselho, sendo que, passados vinte anos, resta aberta a sua regulamentação. Assim, segundo a própria LRF, caberia ao órgão central de contabilidade da União, a STN, a edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas até que o conselho fosse instituído. Por seu turno, os ministérios setoriais, os executores das políticas públicas ou gastadores, na classificação de Wildavsky (1964), não participavam formalmente da comissão. A discussão com os setoriais se dava com intermediação das secretarias responsáveis pelo planejamento e pelo processo orçamentário e financeiro.

Nesse arranjo inicial, portanto, é possível dizer que o Ministério da Fazenda acabou fortalecido. A lei prevista na LRF não foi regulamentada, restando a este órgão a responsabilidade pela edição das normas gerais. A maior estabilidade na condução do Ministério da Fazenda pode ser outro fator explicativo, confirmando um peso maior no núcleo de governo. Durante esse primeiro momento de existência da CCF, o ministro da Fazenda foi Pedro Malan; já no Ministério do Planejamento, a rotatividade foi muito maior, com quatro ministros ocupando a pasta: Antônio Kandir, que assinou o decreto de sua instituição, Paulo Paiva, Pedro Parente e Martus Tavares, que assinou sua extinção, em 2002.

Ao mesmo tempo, no entanto, havia um alinhamento entre as secretarias de orçamento federal e do Tesouro Nacional, dado que seus dirigentes e técnicos estavam inseridos na discussão das estratégias e dos mecanismos necessários na busca do equilíbrio fiscal. Todos os decretos de programação orçamentária foram subordinados a esse objetivo; a discussão sobre a qualidade do gasto ou mesmo

sobre a gestão de projetos prioritários não encontrou espaço na CCF, o que é atestado pela saída da SPA do arranjo inicial.

A partir de 2003, já no governo Lula, a JEO assume uma nova dinâmica, o que observaremos na seção seguinte.

4 NOVOS ATORES EM JOGO: A JEO COMO INSTÂNCIA POLÍTICA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS À GARANTIDORA DAS PRIORIDADES

A JEO foi recriada no início do governo Lula, ainda de maneira informal, como uma estrutura política de acompanhamento e controle da gestão fiscal. Assim, diferentemente da CCF, a Casa Civil passava a ter assento na junta, com o seu titular exercendo a presidência, ao lado dos ministros da Fazenda e do Planejamento. A junta passa então a ser uma instância ainda mais política que a sua antecessora.

Ainda assim, os secretários das áreas responsáveis participavam das reuniões. Além do secretário de orçamento federal e do secretário do Tesouro Nacional, nessa retomada, as entrevistas confirmam a participação ativa da Secretaria da Receita Federal, cujos dados, ao lado da gestão do Tesouro, eram questionados pela Casa Civil. A gestão fiscal ao cargo exclusivo da Fazenda inclinava-se por um conservadorismo que levaria à busca de resultados fiscais maiores do que os dispostos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Relatos das entrevistas confirmam que houve, inclusive, certa resistência por parte da Fazenda quanto à instalação da JEO, uma vez que nessa instância haveria um compartilhamento da decisão, bem como um maior questionamento quanto aos números apresentados.

A tabela 1 apresenta os dados referentes às metas de resultados primários estabelecidas pelo governo federal e os resultados efetivamente alcançados durante os dois mandatos do presidente Lula. É possível observar que durante os três anos iniciais do primeiro governo Lula o resultado primário alcançado foi maior do que a meta estipulada na LDO, chegando a superar quase 13% em 2005.

TABELA 1
Meta *versus* resultado primário obtido (2002-2010)

	Meta LDO (A) (R\$ milhões)	Resultado governo central + estatais (B) (R\$ milhões)	Excesso em relação à meta (C = B - A) (R\$ milhões)	Excesso (D = C/A) (%)
2002	36.673,0	38.239,0	1.566,0	4,27
2003	43.573,1	48.340,0	4.766,9	10,94
2004	55.648,6	61.322,4	5.673,8	10,20
2005	61.034,3	68.919,8	7.885,5	12,92
2006	65.779,4	64.895,3	-884,1	-1,34
2007	71.100,0	71.347,3	247,3	0,35

(Continua)

(Continuação)

	Meta LDO (A) (R\$ milhões)	Resultado governo central + estatais (B) (R\$ milhões)	Excesso em relação à meta (C = B - A) (R\$ milhões)	Excesso (D = C/A) (%)
2008	82.726,2	85.343,7	2.617,5	3,16
2009	50.288,2	40.582,0	-9.706,2	-19,30
2010	79.011,7	78.099,7	-912,0	-1,15

Elaboração dos autores.

Para alcance desses resultados, duas práticas eram comuns. A previsão de receitas, que superestimava a arrecadação dos primeiros meses do ano, gerava uma frustração inicial que deveria ser compensada por contingenciamentos mais agudos no restante do ano. Isso levava a uma segunda ação, que era a manutenção de resultados primários, em percentual do produto interno bruto (PIB), acima do previsto no ano. Ao mesmo tempo, as áreas finalísticas conviviam com limites restritos de empenho e pagamento, que depois seriam liberados ao final do exercício, quando já não se tinha capacidade de execução. Tal modelo combinava a sistemática de contingenciamentos prévios acima do necessário com a gestão na “boca do caixa”. Dessa forma, contribuía sobremaneira para o enfraquecimento do planejamento governamental com o recurso financeiro sendo liberado somente quando a meta de resultado primário estivesse assegurada e não conforme o cronograma de implementação da política pública. Havia, portanto, uma grande incerteza sobre a liberação dos recursos. Ao mesmo tempo, os gastos tributários continuavam sem entrar na pauta, pois o foco era em torno do resultado primário.

A junta funcionaria, portanto, como uma espécie de vigilante dos guardiões fiscais (ministérios da Fazenda e do Planejamento), numa dinâmica mais conflituosa entre esses e os definidores de prioridades (Casa Civil). Sendo assim, nessa sua retomada, envolvia a gestão financeira, além da orçamentária. A discussão técnica em torno dos critérios de projeção de receitas e dados de execução marcou as discussões no âmbito da junta nesse período, que passou, a partir daí, a discutir o espaço fiscal para a execução das prioridades do presidente, como a política de valorização do salário mínimo e o próprio PAC.

Nesse ponto, vale um destaque específico para a participação da junta nas definições das classificações orçamentárias que acomodariam o PAC. Para além da alocação, a forma de contabilizar o programa no orçamento, com um identificador de resultado primário específico, foi discutida no âmbito da JEO. Na sequência, tais classificadores foram previstos na LDO e, dessa forma, seria possível acompanhar mais de perto a execução desses investimentos, ampliando, quando necessário, o aporte de recursos orçamentários e financeiros a eles.

Os ministérios setoriais, no entanto, continuavam ausentes da JEO. As suas demandas eram apresentadas à Casa Civil, que buscava espaço fiscal junto aos

órgãos da área econômica. As participações desses ministérios, quando ocorriam, eram apenas eventuais. Como resultado, a gestão orçamentária passou a ser complementada pela edição de créditos extraordinários, quando se observavam esses espaços em relação ao resultado fiscal determinado na LDO. A junta participava, portanto, da definição dos créditos que ajustavam o orçamento anual e mantinha reuniões periódicas constantes, que poderiam ser semanais, ainda que informais.

A própria característica da composição política que dava contornos aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) também era um elemento importante para o funcionamento da junta. Por essa lógica, funcionaria como um fórum de coordenação e não como uma “federação de ministérios”, nas palavras de um entrevistado. A JEO serviria, portanto, como um mecanismo de alinhamento entre os agentes que conduziam as políticas públicas nas áreas que não estavam sob condução do principal partido do condomínio do governo – preservando as suas prioridades e reservando ao presidente a última instância decisória sobre áreas beneficiadas com expansões de limites orçamentários e financeiros.

O presidente da República era acionado nos momentos em que não havia acordo entre os ministros responsáveis ou quando os valores envolvidos eram considerados elevados – ainda que não houvesse um corte ou acréscimo automático estabelecido. Ademais, alguns compromissos estabelecidos pelo presidente ao longo do governo com áreas específicas, como o programa Bolsa Família ou as ações de ciência e tecnologia, ainda que não formalizados em metas presidenciais, garantiam ajustes ao orçamento nas discussões da junta. Isto é, a junta era mobilizada para garantir o atendimento das prioridades presidenciais.

Nesse período, foi possível constatar que a dinâmica de relacionamento entre os atores dentro da JEO se alterou ao longo de um mesmo governo. As versões dos entrevistados sobre esse ponto variam. O início da junta durante o governo Lula teria se dado já com dificuldade de entendimentos prévios entre o Planejamento e a Fazenda. Em outros relatos, no entanto, haveria uma convergência inicial entre os ministérios da área econômica, mas o Ministério do Planejamento foi se deslocando em direção à Casa Civil, num arranjo que vai se consolidar na gestão das prioridades do governo. Segundo relatos, essa aliança foi importante para contrabalançar a força da Fazenda que, sozinho, o Planejamento não conseguia segurar. Ou seja, durante esse período o papel do Ministério do Planejamento deixou de ser um alinhamento automático à Fazenda; em algumas situações, esse ministério exibiu seu tradicional papel de guardião, em outras, juntava-se à Casa Civil na priorização dos investimentos.

Ao longo do processo, os dois ministérios da área econômica também buscavam um alinhamento prévio antes das reuniões com a Casa Civil, em reuniões chamadas pré-junta, das quais poderiam participar outras secretarias, além da SOF e da

STN. Isso não significava, no entanto, ausência de tensão entre os dois órgãos. Essas reuniões poderiam ser acaloradas, segundo relato nas entrevistas, mas, ao final, em geral, se convergiam numa espécie de divisão de trabalho, em que a Fazenda era responsável pelos grandes agregados macroeconômicos e o Planejamento entrava nos detalhes da programação orçamentária – o que se revela como uma tônica constante em todo o seu funcionamento.

Com a saída de Antonio Palocci do Ministério da Fazenda, a tensão das reuniões diminuiu e só voltaria a crescer nos anos finais dos governos Dilma Rousseff. Em particular, foi relatada uma proximidade entre as áreas fiscais da SOF e do Tesouro na defesa de posições mais conservadoras diante de pressões mais expansionistas, em geral vocalizadas pela Casa Civil. Essa aliança entre a burocracia mais preocupada com o equilíbrio fiscal ganhará força após o *impeachment* e será importante também para a institucionalização da JEO a partir de 2017.

A saída do ministro Antonio Palocci do Ministério da Fazenda dá início a uma nova fase do governo, com a visão desenvolvimentista, defendida pelo ministro Guido Mantega assumindo o protagonismo. Ao mesmo tempo, na medida em que o cenário fiscal foi se tornando mais turvo, o Ministério do Planejamento passaria a atuar na junta como um defensor das prioridades do governo. Em várias ocasiões, é enaltecida a capacidade e o conhecimento do Ministério do Planejamento no detalhamento da programação setorial, o que era importante para evitar cortes lineares. Casos de alertas quanto a cortes equivocados em determinadas áreas, que posteriormente precisaram ser revistos pela presidência da República, também foram relatados nas entrevistas. Fica claro que a Fazenda tinha como objetivo apenas a meta de resultado primário, enquanto o Planejamento e a Casa Civil buscavam compatibilizar essa meta com as prioridades presidenciais. Há que chamar atenção também para uma dicotomia entre as áreas do Ministério do Planejamento, com os técnicos da SOF, muitas vezes, se aliando ao posicionamento do Tesouro Nacional. O papel de contraponto ficava, portanto, a cargo do próprio titular do Planejamento.

Em contrapartida, a relação com a sociedade civil por conta do monitoramento do Plano Plurianual (PPA), no âmbito do Fórum Interconselhos, segundo relatos obtidos, também informava a posição do órgão na junta. Na presidência da República, a Secretaria-Geral era responsável pela articulação com a sociedade civil, e não a Casa Civil, que tinha assento na junta. Assim, sua posição oportunizava a vocalização de pressões obtidas nos processos participativos de planejamento e orçamento nos gabinetes fechados da JEO.

Já as emendas parlamentares ficavam ao largo das discussões da junta. Vale lembrar que durante esse período se estabelece a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais, primeiramente na LDO e depois na

Constituição Federal. Até então, elas eram o objeto primeiro dos contingenciamentos. Somente a partir da abertura de espaço fiscal, e com base em negociações políticas, é que elas iam sendo liberadas ao longo do exercício. Tal *modus operandi* era objeto de intensas críticas do Congresso Nacional. Essas reclamações eram principalmente recebidas pela Secretaria de Relações Institucionais que, no entanto, não tinha assento no colegiado. Um ponto interessante é que com a ampliação das emendas impositivas (individuais e de bancada), o órgão responsável por sua gestão (atualmente, a Secretaria de Governo) passará a compor a JEO, demonstrando, assim, a importância dessas emendas para a gestão fiscal.

Em anos específicos de negociação salarial dos servidores, esse tema também foi objeto de discussão da JEO. Neste período, a junta participava das principais decisões que teriam impacto nos gastos. Fica bastante clara a sua participação ativa na definição dos parâmetros gerais da elaboração do orçamento, não apenas nos decretos de programação financeira e orçamentária. A junta se torna, pois, um ator importante na definição alocativa, segmentando a discussão das prioridades, em especial, o PAC, dos não prioritários. A discussão dos limites orçamentários e dos cortes necessários na programação orçamentária e financeira se dava a partir de planilhas que segregavam as despesas obrigatórias, o PAC, as demais prioridades e outros gastos.

Muitas discussões com relação ao PAC, no entanto, inclusive a negociação com os setoriais, ocorriam em reuniões prévias à JEO ou no âmbito do arranjo próprio de gestão do programa. A articulação do Ministério do Planejamento, que a partir de 2011 passou a coordenar o PAC, com as empresas estatais também foi bastante citada como estratégia de alinhamento das discussões preparatórias para a reunião da JEO. As instâncias de formulação política mantinham suas lógicas próprias, com os arranjos institucionais previstos em cada caso, cabendo à JEO apenas a sua adequação ao orçamento, num caminho que muitas vezes era de mão dupla – acomodar as prioridades, mas também definir os limites para sua execução.

O mesmo acontecia com as discussões referentes a desonerações tributárias e renúncias de receita. Não eram objeto de discussão da junta, mas contavam com a participação de parte dos seus membros na decisão – o que acabava informando seu funcionamento. Ali se encontrava o resultante de várias decisões tomadas em diferentes espaços, revelando a forma de funcionamento de uma governança acoplada, que lida com um ambiente complexo e preserva os espaços de autonomia – em especial, dos definidores de prioridades.

Em 2015, com a crise política e fiscal, foi necessário um grande contingenciamento de recursos orçamentários e financeiros para o cumprimento da meta fiscal. A dinâmica da JEO se altera com várias reuniões com órgãos setoriais, inclusive com a participação da presidência e com a tensão mais explícita entre a

Fazenda e o Planejamento, remontando aos momentos mais conflituosos entre os órgãos no início do governo Lula.

Nesses tempos, as disputas também se tornavam públicas via imprensa. O Ministério da Fazenda, por exemplo, se adiantou à junta e anunciou um corte muito alto no orçamento, o que o tornava referência no debate público e constrangia os demais atores. Qualquer número abaixo do anunciado pela Fazenda potencialmente geraria frustração de expectativas dos demais agentes preocupados com o ajuste das contas públicas.

Nesse momento, o Tesouro fazia a gestão financeira a partir das decisões dos limites orçamentários para empenho definidos na JEO, mas sua dinâmica ultrapassava as decisões do colegiado. Muitas vezes, os limites de pagamento são inferiores aos limites de empenho, pois, em geral, o Tesouro tem uma postura mais conservadora, dada a necessária prudência na gestão do caixa, que, muitas vezes, depende de ajustes diários, fugindo das possibilidades de alcance de uma instância que tinha uma rotina de reuniões que era mais próxima do processo orçamentário.

Esse debate esteve no centro das discussões que resultaram na deposição de Dilma Rousseff. Foram intensamente debatidas a participação da JEO e a responsabilidade final da presidência da República no que ficou conhecido como “pedaladas fiscais” – atrasos de repasses do Tesouro aos bancos públicos relacionados à execução de políticas públicas federais – e também nos decretos de créditos suplementares ao orçamento realizados em 2015 – ainda que, pela sua natureza, tais decisões não tenham passado pela junta. As práticas adotadas para edição dos decretos, ancoradas em regras informais compartilhadas pelos agentes, foram intensamente criticadas pelos órgãos de controle, ainda que as lacunas normativas ensejassem questionamentos e mudanças de interpretações.

Nesse contexto se localiza a pressão pela institucionalização da JEO, com intensa participação de um novo ator, o Tribunal de Contas da União (TCU), assunto que será objeto da próxima seção.

5 A FORMALIZAÇÃO RECENTE – NOVA ALIANÇA ENTRE CONTROLADORES E GUARDIÕES?

A ausência de documentos sobre a JEO exigiu-nos, em um primeiro momento, um esforço descritivo da sua operação, a partir dos relatos dos agentes que tiveram assento em suas reuniões em diferentes momentos ao longo dos últimos 23 anos. Isso porque havia, até recentemente, uma lacuna de material oficial sobre a sua operação, dado que a informalidade era a regra de operação da junta, já como característica intrínseca do próprio regime de governança orçamentária. Um dos entrevistados pontuou que justamente essa informalidade da JEO era sua fortaleza, na medida em que o ambiente de confiança permitia uma maior agilidade nas decisões.

O órgão ganhou atenção dos atores de controle a partir do Acórdão nº 803/2017 do TCU. Neste momento, o TCU identificou que a JEO tinha uma participação importante na definição dos agregados orçamentários que poderiam ser alterados nos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias – uma exigência da LRF.

A principal recomendação do acórdão diz respeito à formalização da junta, com o estabelecimento, no mínimo, dos membros que a integrarão, das competências, das atribuições e das regras de decisão. Também há menção explícita à necessidade de registro de ata para as deliberações relacionadas ao relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, de modo a permitir identificar as estimativas inseridas nos relatórios bimestrais cujos montantes foram definidos ou alterados pela JEO ou baseados em estudos técnicos e decisões da STN e/ou da SOF.

Basicamente, o TCU identifica uma lacuna normativa no que se refere ao processo decisório orçamentário. O acórdão deixa claro que não havia como auditar um trabalho até então informal e não documentado. Especificamente sobre esse ponto, o TCU define a junta como: “um comitê de alto nível, não formalizado em ato normativo, responsável pela coordenação da gestão do orçamento federal” (Brasil, 2017, p. 3).

O quadro 1 sistematiza os entendimentos da STN, da SOF e da Casa Civil sobre a JEO.

QUADRO 1
Entendimentos dos órgãos sobre a JEO

STN	SOF	Casa Civil
Comitê de alto nível, responsável pela coordenação da gestão do orçamento e composto por representantes da Casa Civil e dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Essa junta não se encontra formalizada ou normatizada, não tem suas competências e área de atuação definidas, não possui regra de decisão e não registra suas deliberações em ata.	Comitê de alto nível responsável pela coordenação de assuntos relativos ao orçamento e à programação financeira do governo federal. Sua composição variou ao longo do tempo, sendo, atualmente, composta pelos secretários-executivos da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, além dos secretários da STN e da SOF. Possui caráter de informalidade referente à sua atuação e ao seu funcionamento, de modo que não há registros das suas decisões, atas de reunião, regra de decisão, ou mesmo ato normativo que regulamente o seu funcionamento ou as suas competências. Normalmente, as decisões são realizadas por consenso dos participantes, respeitada sua hierarquia.	Grupo composto por representantes da Casa Civil e dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que se reúne com vistas à troca de informações entre os órgãos envolvidos com a gestão orçamentária e financeira do governo federal. A JEO não é órgão institucionalizado na estrutura do Poder Executivo federal. Em razão disso, não possui competências ou regra de decisão definidas, não toma decisões, não possui membros integrantes ou ato normativo/regulamento e não elabora atas das reuniões realizadas.

Fonte: Brasil (2017).
Elaboração dos autores.

O que fica claro com as três respostas é que, como não era formalizada até então, cada participante tinha uma visão distinta e tímida sobre qual é o papel da junta e sobre o que e como ela delibera. Porém, também fica claro que não há divergências quanto a quem participa e, de fato, como mostraremos mais à frente, a junta tem a mesma estrutura há muitos anos. Além da estrutura, podemos dizer também que ela tem como objetivo avaliar questões orçamentárias e financeiras da União.

Nesse contexto de sequer haver uma resposta consensual sobre o que é a junta fica evidente a razão de o TCU ter cobrado sua formalização, o que não apenas ocorreu por uma questão de transparência, mas também por uma questão de organização e melhoria da própria junta em si. A posição do TCU, expressa no Acórdão nº 2.608/2018, era de que a formalização da JEO poderia proporcionar:

- uma melhor coordenação da gestão orçamentária e sua conexão mais clara com a estratégia fiscal de médio prazo;
- a sustentabilidade das finanças públicas; e
- a condução ao aprimoramento do marco fiscal brasileiro em termos de credibilidade, melhoria das projeções macroeconômicas e fiscais, transparência, *accountability* e boa governança.

Chama atenção que o foco está apenas na questão fiscal, com uma redução da atuação da JEO enquanto espaço coordenador das prioridades governamentais. Há um retorno ao desenho do Conselho de Gestão Fiscal, com a junta se debruçando apenas sobre essa temática específica.

A preocupação do TCU é que enquanto os relatórios bimestrais estão sob controle da STN e da SOF, o órgão atesta que os dados publicados são provenientes de estudos técnicos, porém, quando existe um órgão eminentemente político e informal com poderes para definir ou alterar valores inseridos nesses relatórios, a situação já não é a mesma.

O Acórdão nº 803/2017 menciona explicitamente essa desconfiança ao afirmar que não se coaduna com os princípios da publicidade, da transparência, do acesso à informação e da governança a existência de uma instância decisória, no âmbito do Poder Executivo, que interfira diretamente, ou tenha o poder de interferir, nas previsões de receitas e despesas primárias apostas nos relatórios bimestrais, sem que sua atuação esteja regulamentada ou que seus atos sejam registrados e públicos (Brasil, 2017, p. 6).

Ao mesmo tempo, o acórdão menciona os exemplos anteriores da Jupof e da CCF para recomendar a formalização da JEO. A resposta a essa demanda veio com o Decreto nº 9.169, de 16 de outubro de 2017.

O decreto institui a JEO como órgão colegiado de assessoramento direto ao presidente da República na condução da política fiscal do governo federal, com vistas ao equilíbrio da gestão dos recursos públicos, à redução de incertezas no ambiente econômico e à sustentabilidade intertemporal do endividamento público.

Inicialmente, chama a atenção a vinculação da JEO diretamente ao presidente da República. Em certo sentido, pode-se enxergar esse movimento como uma tentativa de “blindar” o presidente em suas decisões sobre a política fiscal, visto que, na maioria das vezes, ele seguirá as recomendações desse órgão colegiado.

Os temas a serem tratados pela JEO são:

- os atos que estabeleçam a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal, a que se refere o art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
- o estabelecimento das metas anuais referidas pelo § 1º, art. 4º, da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- a proposta de orçamento anual; e
- outros temas pertinentes à condução da política fiscal e ao equilíbrio financeiro-orçamentário, por provocação de quaisquer de seus membros.

Quanto aos seus integrantes, mantém-se composição já clássica, com os ministros da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil, não se admitindo suplentes. No entanto, para dar maior agilidade aos trabalhos é prevista uma secretaria-executiva, a cargo do Ministério do Planejamento.

Quanto à regra decisória, estabelece-se o princípio da maioria simples, com as recomendações sendo registradas em ata. Também se prevê a elaboração de um regimento interno. Conforme expresso por alguns entrevistados, buscou-se com esse decreto reforçar o caráter técnico da JEO. Ressalta-se, ainda, a preocupação com o equilíbrio de poder entre os ministérios da Fazenda e do Planejamento; ao primeiro, competia a coordenação da junta e, ao segundo, o exercício da secretaria-executiva do órgão.

Em 27 de junho de 2019, com o Decreto nº 9.884, são realizadas algumas alterações na junta: é estabelecida a periodicidade das reuniões (mensal) e o modo de decisão é alterado de maioria simples para consenso. Ao mesmo tempo, quando Jair Bolsonaro assumiu o cargo de presidente do Brasil, o Ministério do Planejamento se juntou com o Ministério da Fazenda, deixando apenas dois ministros com poder de decisão na junta. O novo decreto também permite à JEO convidar representantes de outros órgãos e entidades da administração pública federal para as reuniões quando constarem assuntos de suas áreas de atuação.

Ainda nesse decreto é criada a Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira, seu principal objetivo foi estabelecer formalmente quem são os técnicos que subsidiam as decisões da junta. A comissão técnica é composta por:

- secretário de orçamento federal da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia (ME), que a coordenará;
- secretário do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda/ME;
- secretário de política econômica da Secretaria Especial de Fazenda/ME;
- secretário especial da Receita Federal do Brasil;
- subchefe de ação governamental da Casa Civil da Presidência da República;
- subchefe de articulação de monitoramento da Casa Civil da Presidência da República;
- secretário-executivo da Casa Civil da Presidência da República; e
- secretário especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República.

Apesar desse decreto, apenas em 11 de maio de 2020 criou-se o regimento interno da junta. Em 21 de julho de 2020, houve a última alteração do decreto de 2019, até o momento da redação deste texto, com o Decreto nº 10.435/2020, que alterou a composição da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira. Segundo o novo decreto, a comissão passa a ter no seu art. 5º: “VII – secretário-executivo da Casa Civil da Presidência da República; VIII – secretário-executivo da Secretaria de Governo da Presidência da República; e IX – secretário especial de relações governamentais da Casa Civil da Presidência da República” (Brasil, 2020).

A determinação do TCU para a formação da junta foi saudada pelos técnicos, segundo relato dos entrevistados, como uma estratégia para favorecer sua atuação e os proteger de eventuais decisões políticas que destoassem. Ainda assim, o que se percebe nos últimos anos é o reforço dos elementos e atores políticos. A própria Casa Civil foi, ao longo do mandato do presidente Jair Bolsonaro, assumindo um caráter mais político, tendo sido nomeado Ciro Nogueira, senador da República e presidente do Partido Progressista, representante do chamado “centrão” do Congresso Nacional. Na mesma linha, a presença da Secretaria de Governo no órgão mais técnico, a partir de 2020, também indica o maior peso dos componentes políticos na junta.

Como o próprio parlamento amplia sua atuação como definidor de prioridades no processo orçamentário, a JEO se molda a essa nova conjuntura.

Se, como vimos, a preocupação central do órgão de controle e da configuração inicial da junta era a discussão fiscal, a discussão das prioridades entra pela via das relações do Executivo com o Legislativo. Vale lembrar o peso que as emendas do relator-geral alcançam no orçamento, no qual passam a ser marcadas com um identificador específico, o RP 9, e vão dar margem ao que ficou conhecido como orçamento secreto.

Do ponto de vista técnico, no entanto, a fusão dos ministérios do Planejamento e da Fazenda no ME consolida uma aproximação e alinhamento maior que já vinham ocorrendo desde o governo Temer. Não se pode afirmar, portanto, que a criação do ME foi responsável pela atuação mais coesa dos guardiões, até porque houve casos em que decisões relativas à política fiscal – como a Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021, conhecida como a PEC⁶ dos precatórios – geraram discordâncias públicas entre os dirigentes do ME, o que causou troca relevante no segundo escalão do ministério.

Nessa linha, a nova formatação da JEO atende às demandas dos controladores, o que revela também a força desses atores no atual regime de governança orçamentária, principalmente com o foco fiscal. No entanto, o próprio órgão acaba se moldando a partir da dinâmica de relacionamento entre os atores que disputam o orçamento, com crescente peso da ala política. Se, no início dessa nova fase, a junta se firma como espaço de ascendência dos guardiões fiscais, ao passar do tempo se percebe a retomada de uma característica marcante deste fórum: o seu funcionamento como um espaço de freios aos guardiões fiscais para negociação das prioridades – ainda que estas, no atual regime de governança orçamentária, sejam cada vez mais estabelecidas pelo Poder Legislativo por meio das emendas parlamentares – impositivas e do próprio relator-geral.

6 CONCLUSÕES

As origens da JEO remontam ainda à década de 1990 com a instituição da Jupof, em 1994, e da CCF, em 1998. Desde então, o órgão vem funcionando com diferentes dinâmicas e funções de destaque no processo orçamentário brasileiro. No entanto, o novo perfil que a JEO adquiriu em 2017, com sua formalização a partir de demanda do TCU, destaca a atuação desse ator no atual regime de governança orçamentária.

O foco de sua atuação se alterou ao longo desse período, como resultado das dinâmicas de relacionamento entre os atores que tomaram assento no órgão e do peso das prioridades nas agendas dos diferentes governos. Enquanto a estabilização monetária e o controle do resultado fiscal eram prioridade do governo,

6. Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

os guardiões fiscais foram predominantes. Em outros momentos, a junta também se revelaria um espaço útil para a contenção dos guardiões fiscais e de solução de conflitos distributivos em favor das prioridades.

Nessa linha, a pesquisa demonstrou que até dentro de um mesmo governo a JEO assumiu perfis diferentes, revelando a relação de forças entre os atores em dado momento. Ela não foi estática ou esteve a serviço apenas de uma linha política ou foi instrumento de apenas um grupo de atores. Ainda assim, esteve no centro de decisões importantes para a execução orçamentária ao longo de diferentes regimes.

A própria circunstância da institucionalização recente da JEO, em 2017, já parece ter sido ultrapassada. Enquanto representou uma aliança entre guardiões e controladores, era tida como um espaço em defesa das posições das áreas técnicas. Todavia, o peso crescente dos órgãos políticos no colegiado, em especial da Secretaria de Governo, em paralelo ao peso da articulação política com o Congresso Nacional, que amplia sua influência no orçamento, reposiciona os definidores de prioridade na dinâmica, retomando uma tônica de período anterior dos governos petistas.

Duas diferenças puderam ser identificadas, no entanto. Em primeiro lugar, o peso do Poder Legislativo na definição das prioridades, marca do atual regime. Até o governo Dilma Rousseff, o PAC, ao lado de outras prioridades da Presidência e do Poder Executivo, ocupava boa parte das prioridades do ponto de vista orçamentário. Em segundo lugar, muitas vezes o Ministério do Planejamento ocupava um espaço de definidor de prioridade, ao lado da Casa Civil, enquanto o orçamento e o Tesouro se alinhavam na defesa de posições fiscais mais conservadoras ou prudentiais. Atualmente, o Planejamento está fragilizado, outra marca do atual regime de governança orçamentária, e deixa de cumprir esse papel.

Este capítulo pretendeu, assim, suprir uma lacuna importante na literatura da área ao revelar essas dinâmicas e funções da JEO. Obviamente, esse primeiro esforço não poderia ser exaustivo e restam ainda várias questões a serem respondidas. A ausência de determinados temas, como os gastos tributários, das discussões da JEO exige demanda de entendimentos mais aprofundados. Ademais, a forma como a discussão das emendas é introduzida nesse fórum pode revelar uma dinâmica importante do atual regime de governança orçamentária.

De toda a forma, restou evidente seu papel como instância de altas decisões políticas para a execução orçamentária e, por vezes, também financeira. A JEO teve participação na discussão de importantes normativos do processo orçamentário, como a própria LRF, além de regramentos infralegais. Embora a formalização recente não seja inédita para esse arranjo, um horizonte temporal mais largo para a análise de sua atuação será importante para se recorrer aos resultantes do atual

momento histórico, em que novos equilíbrios e funções se vislumbram na junta, que está situada num regime de governança orçamentária marcado pela instabilidade.

REFERÊNCIAS

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei nº 4.320/1964**. 2012. 276 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BIJOS, P. **Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão**. Brasília: Senado Federal, 2014. (Série Orçamento em Discussão, n. 12).

BORGES, A. C. S. C. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 803/2017**. Brasília: TCU, 26 abr. 2017.

_____. Decreto nº 10.435, de 21 de julho de 2020. Altera o Decreto nº 9.884, de 27 de junho de 2019, que dispõe sobre a Junta de Execução Orçamentária. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jul. 2020.

GOOD, D. **The politics of public money**. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford handbook of governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MATTOS, M. R. de. **Governança orçamentária no Brasil: uma abordagem alternativa**. 2018. 314 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Draft recommendation of the OECD council on the principles of budgetary governance**. [s.l.]: OECD, 2014a.

_____. **Partners for good governance: mapping the role of supreme audit institutions**. Paris: Phase One, 2014b.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, June 1990. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>>.

RAJKUMAR, A. S.; SWAROOP, V. **Public spending and outcomes: does governance matter?** Washington: World Bank, 2002. (Working Paper, n. 2840). Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14248>>.

WILDAVSKY, A. **The politics of the budgetary process**. Boston: Little, 1964.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 2.773, de 8 de setembro de 1998. Cria a Comissão de Controle e Gestão Fiscal (CCF), estabelece meta fiscal para o ano de 1998, altera o Decreto nº 2.451, de 5 de janeiro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 set. 1998.

_____. Decreto nº 9.169, de 16 de outubro de 2017. Dispõe sobre a Junta de Execução Orçamentária. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 out. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.608/2018**. Brasília: TCU, 14 nov. 2018.

_____. Decreto nº 9.884, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre a Junta de Execução Orçamentária. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 2019.

_____. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da presidência da República e dos ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º jan. 2019. Seção 1. p. 1-13.

ANEXO

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1) Atores

- Quem são os atores que participam da reunião?
- Qual a posição deles na estrutura burocrática (ministro, secretário-executivo, secretário nacional)?
- Há participação de assessores?
- Representantes de ministérios setoriais participam? Se sim, em que nível? Se não, como as posições desses ministérios são consideradas nas decisões da Junta de Execução Orçamentária (JEO)?

2) Temas tratados

- Quais os principais assuntos tratados pela JEO? Limites orçamentários? Execução financeira?
- Como o contingenciamento é tratado pela JEO?
- Os projetos prioritários são discutidos na JEO?
- O tema de gastos tributários também é tratado na JEO?
- A JEO se posiciona com relação às prioridades e metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?
- A JEO discute classificações orçamentárias (o que pode ser ou não tratado como despesa obrigatória)?
- A JEO discute sobre arrecadação?
- A JEO analisa execução orçamentária?
- Há alguma discussão na JEO com relação às matérias de interesse do Legislativo (emenda, projetos de lei que repercutem no orçamento)?

3) Processo decisório

- Como as decisões são tomadas na JEO? Votação? Consenso?
- É um locus de resolução de conflitos entre setoriais ou apenas ajustes entre Planejamento e Fazenda?
- Quais as informações que embasam as decisões da JEO?

- Há alguma avaliação da execução orçamentária ou consideração da avaliação de políticas públicas para as decisões quanto a contingenciamento? Relações federativas? Pressão de setores externos ao governo?
- A JEO também delibera sobre recursos relacionados aos projetos prioritários do governo?
- A JEO delibera a respeito de processos específicos de monitoramento de determinadas despesas?

A RELAÇÃO ENTRE AVALIAÇÃO E ORÇAMENTO E O PAPEL DO CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Aumara Feu²

Carlos Renato de Melo Castro³

Rodrigo Leandro de Moura⁴

Roberta da Silva Vieira⁵

Seiji Kumon Fetter⁶

1 INTRODUÇÃO

Os orçamentos públicos são resultantes de interações em um processo que conjuga elementos técnicos, burocráticos e políticos. No aspecto político, Willoughby e Benson (2011) destacam que esse processo compreende decisões sobre políticas ocorridas no passado, julgamentos correntes sobre o que o Estado deveria ofertar à sociedade e o jogo político dentro do Legislativo e com o Executivo. Os acordos e compromissos decorrentes dessa interação, que inclui também resistência burocrática a mudanças organizacionais, segundo Hijal-Moghrabi (2019), acabam levando usualmente a um orçamento incremental.

Este capítulo relata os desafios da inserção de um elemento mais técnico e racional no processo que é a avaliação de políticas públicas. Os autores – todos da área de avaliação da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) do ME, que presta apoio técnico e administrativo ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e coordena seus comitês – têm participado de grupo de trabalho informal que estuda a melhor forma de relacionar a avaliação

1. As visões e opiniões expressas neste estudo são dos autores e não refletem necessariamente as da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (Seto) e do Ministério da Economia (ME). Ademais, ressalta-se que este estudo foi realizado fora do horário de expediente dos autores.

2. Assessora especial na Seto; auditora federal de finanças e controle da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e doutora em economia pela Universidade de Brasília (UnB).

3. Coordenador-geral no Departamento de Avaliação de Políticas Públicas (Deap) na Seto/ME; auditor federal de finanças e controle da STN; e doutor em economia pela UnB.

4. Auditor federal de finanças e controle da STN; e doutor em economia pela Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV).

5. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea); coordenadora no Deap/Seto/ME; e mestra em economia pela Universidade Católica de Brasília (UCB).

6. Coordenador e auditor federal de finanças e controle da STN; e doutor em economia pela Escola de Economia de São Paulo (EESP)/FGV.

e o ciclo orçamentário. Esse processo, que está em estudo e construção, se tornou mais premente com o advento da Emenda Constitucional (EC) nº 109, de 15 de março de 2021, a qual determina que as peças orçamentárias deverão observar, quando couber, o resultado da avaliação e do monitoramento.

Destaca-se que a atividade de avaliação não tem como único propósito afetar o orçamento. Conforme a literatura levantada indica, a avaliação de políticas públicas é um importante instrumento para que o gestor público aprimore seus processos, encontre oportunidades para aumentar a eficiência de sua atuação e identifique pontos de melhoria no desenho da política para que possa saná-los e elevar a efetividade da intervenção pública.

Os resultados da atividade de avaliação podem ser insumos muito relevantes para a alocação orçamentária de recursos. Por exemplo, avaliações de desempenho podem trazer informações de efetividade para realizar *smart cuts*, cortes orçamentários baseados em evidências, no âmbito de uma *spending review* (revisão de gastos). Ou, de forma mais sistemática, podem influenciar a alocação do orçamento, por meio da institucionalização de um orçamento baseado em desempenho (OBD). As experiências de diversos países foram coletadas para compreender o uso da avaliação nesses dois instrumentos e seu grau de sucesso. Como será visto a seguir, diversos elementos podem influenciar o uso efetivo das avaliações, como: quem lidera o processo de revisão de despesas, quais tipos de avaliações são empregados e quem as executa, quando e como os resultados são apresentados, além da rigidez orçamentária.

O trabalho foca, portanto, em como a avaliação de políticas públicas, em especial no âmbito do CMAP, poderia auxiliar o processo orçamentário, analisando e comparando a literatura e algumas experiências internacionais ao contexto brasileiro e delineando desafios e possibilidades de aprimoramento do processo avaliativo. Na segunda seção, relata-se um pouco da experiência internacional e apresentam-se os desafios postos pela literatura para garantir a oferta de informações, dados e evidências de efetividade para a tomada de decisão orçamentária. A revisão da literatura culmina com uma síntese dos impactos diretos e indiretos das avaliações sobre o orçamento. Na terceira seção, passa-se à análise dos dois primeiros anos de atuação do CMAP, ressaltando-se o processo histórico de sua criação, a estrutura atual e um balanço dos principais resultados alcançados até o momento. Na quarta seção, as principais mudanças para que o processo orçamentário brasileiro possa incorporar as informações produzidas nas avaliações do CMAP são levantadas à luz do que é preconizado por Robinson (2014). Antes das considerações finais, discutem-se os principais desafios para que o CMAP consiga produzir informações que contribuam efetivamente para a melhoria da qualidade do gasto público.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Existem diversas possibilidades para que as avaliações afetem o orçamento público: podem gerar recomendações que levem diretamente à alteração nas despesas, ou podem servir de insumo para outras formas institucionalizadas de priorização de gastos, como revisões de gastos e o OBD. Existem também diferentes tipos de avaliação, como a separação usual entre *ex ante* e *ex post*. Elas podem, ainda, ser executadas pelo próprio gestor da política ou por outros atores, dentro ou fora do governo. Similarmente, o OBD e as revisões de gastos podem ser formatados de distintas maneiras.

Nesta seção, apresentam-se as formas diretas e indiretas que podem levar as avaliações a afetar o orçamento, partindo da literatura internacional, ponderando sobre as experiências positivas em alguns países que foram selecionados conforme maior disponibilidade de informações acerca de seus sistemas de avaliação.

2.1 Avaliações *ex ante* e *ex post*

2.1.1 Definições, classificações e a utilidade das avaliações

As avaliações, no geral, têm por objetivo determinar, de forma sistemática e o mais objetiva possível, o valor ou significado de uma atividade, política ou programa do governo (Robinson, 2014). A literatura identifica quatro categorias principais de avaliação técnica: resultado, desenho, processo e *ex ante*.

As *avaliações de resultado* verificam se um programa ou projeto atingiu o seu objetivo, ou seja, se gerou as mudanças esperadas.⁷ São consideradas avaliações de resultado: as de impacto e as de eficiência, na forma de análises de custo-efetividade e custo-benefício. Essas avaliações formam parte das informações sobre o desempenho da política. Assim, buscam comprovar a efetividade e o alcance dos resultados do programa e são consideradas as mais importantes para contribuir no processo orçamentário, pois evidenciam a utilidade pública dos recursos alocados.

Outra categoria fundamental são as *avaliações de desenho*, também conhecidas como análise lógica do programa. Elas têm por objetivo analisar a maneira pela qual se pretende alcançar os resultados à luz da teoria do programa. Nesse sentido, são essenciais para tentar explicar a razão de eventual baixa efetividade encontrada em uma avaliação de resultado, de modo que também são valiosas para a priorização de despesas.

7. É importante distinguir *resultados* de entrega de *produtos*. Segundo o Guia Prático de Análise *Ex Ante* (Brasil e Ipea, 2018), produtos (*outputs*) são frutos diretos da ação e quantificáveis das atividades da política, tais como quantidade de bens entregues ou número de beneficiários servidos. Por sua vez, resultados (*outcomes*) se referem às consequências dessas entregas sobre indivíduos, grupos e instituições, tais como mudanças sobre níveis de conhecimento, atitudes, motivação e comportamento de indivíduos.

As *avaliações de processo* analisam a execução e gestão do programa ou projeto a fim de melhorar o seu desempenho. O foco é identificar mudanças no desenho ou na forma de executar o programa que possam melhorar a efetividade. Além de avaliações de governança e implementação, também podem ser incluídas nessa categoria as análises de eficiência.

As *avaliações ex ante* são executadas com objetivo de prospectar e gerar estimativas de como a instituição do programa poderá trazer as mudanças esperadas. Desse modo, podem ser definidas como análises que visam verificar se, antes de serem implementadas, as políticas públicas estão bem fundamentadas, respondendo a um problema devidamente delimitado e pertinente para a atuação do Estado. Também são aplicáveis em situações de reformulação de uma política. Por exemplo, quando a forma de atuação do programa ou seu público-alvo podem ser alterados de forma significativa. Nesses casos, as evidências empíricas e as premissas metodológicas anteriores podem não se aplicar ao novo desenho. Quando isso ocorre, uma nova avaliação *ex ante* se torna mais apropriada do que uma avaliação *ex post*, pois o desempenho passado do programa informará pouco sobre sua expectativa de desempenho após a reformulação.

Robinson (2014) alerta que a experiência internacional tem demonstrado a dificuldade de se realizar, de forma ampla, avaliações de resultados. Ausência de indicadores de resultados, custo e tempo significativos de execução e alta demanda de recursos técnicos mais qualificados indicam que essas avaliações deveriam ser direcionadas para programas em que há maior necessidade de análises.

O autor destaca também a importância para o processo orçamentário de se reavaliar constantemente a relevância dos programas e que tal tarefa não se confunde com a efetividade. Julgamentos sobre relevância podem estar mais relacionados à filosofia política e ser mais subjetivos do que a análise de efetividade e, portanto, deveriam estar mais sob a responsabilidade do quadro de alto nível do que de avaliadores técnicos. Quando o objetivo da avaliação for encontrar possibilidades de economia de recursos, o autor reforça, ainda, a importância da seleção de tópicos de avaliação, os quais devem refletir prioridades orçamentárias.

Dado que a extinção de orçamento de programas inteiros não é usual, as avaliações devem ter como foco alguns de seus componentes, como subprogramas. Não se devem priorizar também, no curto prazo, análises de programas para os quais já há decisão orçamentária, independentemente dos resultados da avaliação. Nesses casos, a opção pela manutenção do programa é exclusivamente política; e se o programa já é reconhecido de forma ampla como sem efetividade, a utilidade da avaliação tenderá a estar apenas na transposição do custo político para sua extinção. Entretanto, há programas essenciais, de alta relevância, cujo financiamento tende a ser protegido, independentemente de sua efetividade, como programas

básicos de saúde e educação. Nesses casos, a avaliação pode não trazer implicações orçamentárias. No entanto, avaliações que visem aprimorar a governança, a implementação e o desenho são igualmente relevantes, podendo gerar, inclusive, melhoria da qualidade desse tipo de gasto.

Sejam quais forem as motivações para avaliar e o tipo de análise empregado, Robinson (2014) destaca que outro aspecto importante para garantir que a efetividade das avaliações traga implicações orçamentárias é o momento da apresentação dos seus resultados aos atores apropriados no ciclo orçamentário. Relatórios de avaliação devem estar disponíveis, por exemplo, para o ministro das Finanças (no caso brasileiro, o ministro da Economia) para serem considerados na elaboração da proposta orçamentária do Poder Executivo e/ou do Congresso Nacional quando este deliberar sobre a proposta. Para isso, certas avaliações devem ser elaboradas tempestivamente para não perderem a pertinência.

2.1.2 Arranjo institucional: sistematização, formalização, responsáveis e periodicidade

Apesar da constatada importância da avaliação para informar o processo orçamentário, é necessário estabelecer um arcabouço institucional, com aspectos formais e informais, que promova a disseminação da cultura de avaliação e, num estágio mais avançado, permita a coordenação dessa atividade dentro do governo. Por exemplo, com base em uma amostra de aproximadamente metade dos países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), quatorze a dezoito países de um total de 33⁸ reportam que 70% dos respondentes indicaram ter requisitos legais para se avaliar algum programa governamental (Clark, Menifield e Stewart, 2017).

No entanto, um estudo sobre alguns países⁹ da OCDE, que naturalmente tendem a possuir maior renda *per capita* e capacidades estatais superiores à da maioria dos países, indica que há estágios bastante distintos da institucionalização da avaliação, com foco em diferentes atores e maior ou menor vínculo ao orçamento. O Chile possui esforço contínuo de inserir as avaliações no processo orçamentário. Nesse país, o ministro das Finanças faz a gestão das avaliações e toma a liderança na escolha dos programas que serão analisados a cada ano e dos tipos de avaliações que serão implementados, submetendo à aprovação do Congresso (Robinson, 2014).

Existem três tipos de avaliações *ex post* que são realizadas sob essa estrutura gerida pelo centro de governo chileno. A primeira são as do tipo avaliação de impacto. A segunda, as denominadas Evaluations of Government Programs, que

8. Dados foram coletados a partir de estudos de casos da OCDE de 33 nações que adotaram uma reforma orçamentária baseada no desempenho ou utilizaram técnicas de orçamento por desempenho até 2010. Por exemplo, gestão de contratos baseada em resultados, uso de medidas de desempenho na avaliação de programas.

9. Amostra de países não representativa selecionada conforme disponibilidade de informações acerca de seus sistemas de avaliação.

são avaliações rápidas e cujo elemento principal é a análise lógica do programa. Por fim, existem as avaliações institucionais compreendendo avaliações amplas do gasto de determinadas instituições ou de um grupo de instituições por setor.

De acordo com Guzman (2007), esses diversos tipos de avaliações que são implementadas pelas agências do governo chileno foram inicialmente delineados por meio de memorandos (protocolos) assinados junto com o Congresso Nacional e, desde 2003, possuem regulamentação formal.

No caso chileno, as avaliações são conduzidas por consultores ou instituições de pesquisa contratados sob a supervisão do ministro das Finanças, que fornece o termo de referência e as diretrizes da avaliação. Há um prazo bem limitado para a conclusão das avaliações, que varia de quatro a dez meses. Depois de finalizadas as avaliações, os ministros das Finanças e dos setoriais responsáveis pelo programa discutem as recomendações propostas, que passam a ser objeto de um acordo formal monitorado pelo ministro das Finanças.

Outro país que se destaca na institucionalização do monitoramento e da avaliação de políticas públicas é o México. Segundo Castro *et al.* (2009), a trajetória de construção desse caminho vem sendo estabelecida desde a década de 1990, mas ganhou fôlego em 2005, quando começaram reformas profundas com foco na gestão baseada em resultados.

A criação do Consejo Nacional de Evaluacion de la Politica de Desarrollo Social (Coneval) em 2004 é considerada o marco institucional que gerou o maior impulso de reformas, melhorando as informações de desempenho dos programas governamentais. O fato de este ser um órgão independente, com capacidade técnica e com mandato permitiu a construção de um amplo sistema de monitoramento e avaliação, influenciando outras agências do governo federal.

Logo em seguida, em 2006, o México estabeleceu, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamentária, a criação do Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), liderado pelo Ministério das Finanças. Como destacado por Castro *et al.* (2009), esse sistema foi pensado e liderado pelo alto escalão do governo, com o objetivo de modernizar o orçamento e facilitar a avaliação dos gastos. As partes mais importantes dessa reforma foram: i) a institucionalização da relação entre planejamento estratégico e processo orçamentário; ii) o lançamento da iniciativa baseada em desempenho; e iii) a introdução de ferramentas de planejamento e avaliação no nível dos programas. Assim, o SED foi integrado a duas atividades: o programa de melhoria de gestão sob a secretaria de gestão pública; e o programa de avaliação social sob a gestão do Coneval.

Anualmente, os três órgãos do governo federal mexicano responsáveis pelas avaliações dos gastos federais se reúnem para estabelecer o Programa Anual de

Evaluación (PAE).¹⁰ O PAE também serve para escolher, de forma estratégica, os programas avaliados e casar a demanda e a oferta por avaliações. O Coneval é o líder técnico do PAE e trabalha muito próximo dos ministérios setoriais, onde existe uma unidade administrativa responsável por coordenar, contratar e supervisionar as avaliações. Essas unidades são responsáveis por garantir que o trabalho das avaliações seja feito de forma apropriada e com o capital humano e financeiro adequado. No início, antes do estabelecimento das unidades, era a própria gestora do programa avaliado que geria as avaliações. A sobrecarga de atribuições a um gestor de programa e o conflito de interesse em avaliar um programa gerido por ele mesmo levaram à solução de se criar tal unidade.

No sistema de avaliação holandês, segundo Schoch e Den Broeder (2013), as avaliações *ex post* são institucionalizadas e regulamentadas e podem tomar uma forma mais ampla de revisão da política pública (*policy review*), analisando qualquer aspecto dela, ou pode ter um foco na análise de efetividade (*effect evaluations*). A lei que rege as finanças públicas holandesas estipula que os ministérios setoriais avaliem a efetividade e eficiência de seus programas governamentais de forma regular. A qualidade da análise deve ser assegurada com base em normativo específico. O Ministério das Finanças, em particular, formula esse regulamento¹¹ e monitora sua aplicação sobre todos os setores.

As avaliações *ex post* de políticas e programas holandeses são conduzidas periodicamente (entre quatro e sete anos) pelo órgão gestor, com participação obrigatória de especialista independente, o qual provê orientações e reporta sobre a qualidade do trabalho.

Já a avaliação *ex ante* na experiência holandesa é sistematicamente utilizada para: i) grandes projetos de infraestrutura no nível nacional; ii) projetos de infraestrutura no nível subnacional, se houver uso de recursos do governo nacional; e iii) ocasionalmente para outros projetos de importância nacional. As análises *ex ante* de custo-benefício são de iniciativa do ministério setorial relevante, mas o Ministério das Finanças pode exigir que o estudo seja feito. O CPB também pode realizar a avaliação para prover uma segunda opinião sobre o projeto em estudo.

A Irlanda também se destaca na institucionalização das avaliações no processo orçamentário, com diversas iniciativas desde 2010 (Boyle, 2014). Pode-se citar, por exemplo, a criação do Serviço Governamental Irlandês de Economia e Avaliação, que atua transversalmente no governo, e da Rede de Avaliação no Serviço Público. Além disso, o processo de revisão de custo-benefício e de política (*value for money*

10. Os responsáveis por elaborar o PAE mexicano são o Coneval, a Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) e a Secretaría de la Función Pública (SFP).

11. Por exemplo, segue-se um guia nacional e compulsório, desenvolvido pelo Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) e outras instituições de pesquisa, para a execução de análise de custo-benefício.

and policy review) foi aprimorado, incluindo revisões mais focalizadas e alinhadas com o processo de alocação de despesas, com maior envolvimento do parlamento. Complementarmente, as análises focadas de política (*focused policy assessments*) foram introduzidas, trazendo respostas para questões específicas de configuração e desempenho de políticas.

O país instituiu o *public spending code*, visando estabelecer regras, procedimentos e guias para garantir o melhor custo-benefício nas despesas públicas. As avaliações *ex post* tendem a ser conduzidas tanto pelo governo central e os órgãos setoriais no âmbito do Executivo quanto pelo parlamento e o órgão auditor no Legislativo.

O Canadá possui longa história (desde final dos anos 1960) de institucionalização do processo de avaliação dos seus gastos. Contudo, no final dos anos 1980, identificou-se que o sistema de avaliação tinha pouca ou nenhuma conexão com o orçamento, sobretudo por ser extremamente descentralizado e por a seleção e o foco das avaliações serem decididos pelos ministérios setoriais. Como destacado por Robinson (2014), isso levava a avaliações em programas de menores valores, voltadas, principalmente, a melhorias de gestão e com pouca ou nenhuma ênfase em efetividade. Embora esse tipo de avaliação também seja importante e necessário, acaba tendo pouca influência sobre a alocação orçamentária.

Com essas limitações, no início dos anos 2000, o Canadá impôs aos ministérios setoriais que avaliassem a efetividade de todos os pagamentos de transferência e que todas as avaliações passassem a avaliar a relevância, o sucesso e o custo-efetividade dos programas. Assim, com ambas as medidas, esperava-se dirimir o problema de as avaliações serem predominantemente focadas no processo em vez de focadas na efetividade.

Adicionalmente, a partir de 2007, o país passou a exigir que regulamentações federais, previamente selecionadas, passassem por avaliações *ex ante*. Também lançou um novo sistema de gestão de gastos, e, em 2009, uma nova política de avaliação foi instituída. As principais mudanças do novo sistema de avaliação canadense foram: i) a avaliação se tornou obrigatória para todos os gastos diretos – e não apenas para as despesas de transferência; e ii) o programa passou a ser avaliado a cada cinco anos. Apesar de continuar descentralizado, a Secretaria do Tesouro começou a poder exigir que alguns tópicos das avaliações fossem obrigatoriamente incluídos, englobando tanto aspectos de efetividade como de melhorias de gestão. Assim, essas medidas visaram especificamente explicitar o papel da avaliação em todos os domínios relevantes da gestão pública canadense, refletindo também em contribuições sobre o orçamento. Robinson (2014) alerta, no entanto, para o risco de que sistemas de avaliações mais amplos não consigam produzir as informações necessárias para tomar as decisões orçamentárias.

A propósito, OECD (2016) aponta que as avaliações têm influenciado pouco nas decisões orçamentárias. Para a maioria dos países-membros, as informações geradas pelas avaliações de desempenho têm sido utilizadas apenas ocasionalmente nas negociações orçamentárias. Isso mostra a necessidade de intensificar e institucionalizar cada vez mais as avaliações no processo do ciclo orçamentário.

Os maiores desafios apontados pela publicação da OCDE para assegurar que as avaliações sejam usadas no orçamento são: i) qualidade ruim dos dados/informações de desempenho; ii) carência de suporte político; iii) escassez de dados/informações de desempenho; iv) pouco tempo para execução; e v) falta de capacitação.

Desde a crise financeira do final da década de 2000, diversos países vêm tentando conectar melhor as avaliações às prioridades e alocações do orçamento. No entanto, de acordo com Robinson (2014), os países que têm feito esforços contínuos nesse resgate das avaliações conectadas ao orçamento são o Chile e o Canadá. No caso canadense, o primeiro ciclo de avaliações após a reforma terminou em 2013, e ainda não se sabia se as avaliações tinham realmente afetado o processo de alocação orçamentária.

Segundo o autor, no Chile, do total das avaliações executadas entre 2000 e 2009, 7% resultaram no encerramento ou na substituição do programa. A maior parte das avaliações gerou: modificações de processo ou desenho (37%); redesenho significativo dos programas (25%); pequenas mudanças (24%); e mudanças institucionais (7%).

Cabe mencionar que embora o principal foco do sistema de avaliação chilena tenha sido pensado para dar suporte às decisões orçamentárias, também havia o objetivo mais geral de estimular que todos os tipos de avaliações fossem feitos, pois quase nenhuma avaliação no final dos anos 1990 era realizada pelas instituições do governo chileno. Assim, o diagnóstico do autor foi que o sistema no Chile se desenvolveu com predominância de avaliações de melhorias de gestão e de desenho da política.

Algumas mudanças no sistema de avaliação chileno feitas em 2009 tiveram como objetivo aumentar o foco na execução de avaliações de efetividade e de desenho dos programas. As modificações realizadas foram: a introdução de um mecanismo formal de avaliações *ex ante* para propostas de novos gastos e a oferta de assistência técnica aos órgãos do governo sobre como desenvolver e apresentar novas propostas de gastos.

Robinson (2014) ainda cita outro desafio do caso chileno para que as avaliações tenham mais influência sobre o orçamento, que é a incompatibilidade entre o programa avaliado e a classificação orçamentária. Dessa forma, o Ministério

das Finanças muitas vezes não conhece o orçamento atrelado a determinado programa avaliado.

No caso holandês, especificamente, os resultados das avaliações *ex post* mais profundas podem ser enviados ou não ao parlamento, a critério do gabinete do governo.¹² Contudo, dado o foco, de novo, no aprimoramento da política, nem sempre se trata de recomendações com efeitos orçamentários. Schoch e Den Broeder (2013) ponderam, inclusive, que, mesmo que as avaliações *ex post* tenham o potencial de gerar resultados que impactem o orçamento, não há garantia de que serão consideradas no momento de alteração legislativa. Além disso, como muitos relatórios não apresentam informações de efetividade e eficiência, os efeitos sobre o orçamento são pouco frequentes. As avaliações *ex post* específicas de efetividade (*effect evaluations*) teriam, por sua vez, maior potencial de impacto orçamentário, mas são mais raras.

Por sua vez, quando se trata de grandes projetos de infraestrutura, os estudos *ex ante* no contexto holandês podem levar a impactos significativos no orçamento, pois servem de insumos para a decisão de implementar ou não o projeto. Os projetos, no entanto, podem seguir em frente, independentemente dos resultados.

As avaliações *ex post* aplicadas na Irlanda também focam em melhorias para as políticas, podendo alcançar sua eficiência e efetividade, mas tendem a não abordar a relevância da política em si, ou seja, não costumam tratar da necessidade de continuidade ou não da política (Boyle, 2014). Dessa forma, não trazem sistematicamente impactos diretos sobre o orçamento.

2.2 Spending review

De acordo com Van Nispen (2015), *spending review* é um processo de revisão de gastos baseado num exame sistematizado, que visa identificar potenciais economias considerando uma linha de base. Foca em gerar *smart cuts* (cortes inteligentes), com a promessa de contribuir para a consolidação fiscal.¹³

Ao longo do tempo, esse processo cresceu entre diversos países, e seu escopo tem se tornado cada vez mais abrangente. De acordo com levantamento feito por Van Nispen (2015), com base em pesquisa da OCDE realizada em 2012, identificou-se que 16 dos 31 países-membros possuíam algum tipo de revisão orçamentária (quadro 1). De acordo com o autor, o arranjo institucional para implementar a revisão de gastos possui duas características. A primeira é que a

12. De acordo com a Constituição holandesa, o gabinete engloba todos os ministros e é presidido pelo primeiro-ministro.

13. Cabe comentar que, para Van Nispen (2015), existe diferença entre *spending review* e *expenditure review*, que são os dois tipos de revisão orçamentária identificados na literatura. O último está mais relacionado à preparação anual do processo orçamentário e não tem necessariamente o foco no corte de despesas. Para o autor, o que Austrália, Reino Unido e Irlanda fazem são *expenditure review*.

coordenação da revisão é feita por um comitê presidido ou pelo primeiro-ministro ou pelo ministro das Finanças.¹⁴ A segunda característica é que o resultado da revisão de gastos ocorre no ciclo orçamentário. Assim, o processo é guiado pelo Ministério das Finanças, executado em conjunto com os ministérios setoriais e decidido no nível do gabinete.

Há também classificações para o processo de revisão de gastos. O escopo de análise pode ser estratégico ou funcional. A análise estratégica revisa objetivos, efetividade e eficiência de implementação das políticas; a funcional considera o objetivo como dado e olha principalmente efetividade e eficiência da política sob revisão. Quanto à periodicidade das revisões, podem ser de esforço único, pontual, ou semipermanente, de acordo com o levantamento feito pela OCDE. Há também classificações quanto à abrangência das revisões: compreensivas ou seletivas; e diferença de frequência: anual ou periódica.

QUADRO 1
Revisões de gastos e despesas na OCDE

País	Modo	Frequência	Escopo
Austrália	Despesas	-	-
Canadá	Gastos	Semipermanente	Estratégico
Dinamarca	Gastos	Semipermanente	Funcional
Finlândia	Gastos	Semipermanente	Funcional
França	Gastos	Semipermanente	Funcional
Irlanda	Despesas	-	-
Itália	Gastos	Único	-
Holanda	Gastos	Semipermanente	Estratégico
Espanha	Gastos	Único	-
Suécia	Gastos	Pontual	-
Reino Unido	Despesas	-	-
Demais países ¹			
Coreia	-	-	-
México	-	-	-
Nova Zelândia	-	-	-
Rússia	-	-	-
Suíça	-	-	-

Fonte: Van Nispen (2015).
Nota: ¹ Segundo o autor, não foi possível obter as informações para esses países.

14. Segundo OECD (2016), geralmente, a revisão de gastos é realizada pelas autoridades orçamentárias.

Qualquer que seja o formato, o que fica evidente é que as informações sobre a efetividade e eficiência dos gastos e, portanto, das políticas públicas por trás dessas despesas são necessárias e precisam ser sistematizadas para se alcançar uma revisão de gastos eficaz.

No caso canadense, já houve a implementação de dois programas estruturados para executar revisões de gastos. O primeiro durou de 1994 a 1996, foi denominado Program Review e o seu objetivo era reduzir o déficit fiscal. O diagnóstico foi que cortar gastos de forma transversal entre todos os ministérios setoriais e ter que aumentar a produtividade do setor público não era mais uma opção viável.

A opção seria fazer cortes baseados em avaliações da importância relativa dos programas e serviços governamentais. Essas avaliações deveriam ser conduzidas internamente por cada ministério setorial, seguindo uma lista de princípios organizada em formato de testes interconectados. Apesar desses princípios e do sucesso do programa na redução do déficit fiscal, não ficaram claros os procedimentos internos para a escolha de quais gastos deveriam ser preservados e quais deveriam ser cortados.

No segundo programa de revisão de gastos implementado entre 2007 e 2011 pelo Canadá, sob o nome de Strategic Review, o foco foi a garantia de retorno para os gastos em todos os programas. Cada ministério setorial deveria indicar 5% de seus gastos com a prioridade mais baixa e pior desempenho, realocando-os para os de maior prioridade, seguindo termo de referência como guia do processo. Para isso, os ministérios poderiam utilizar aconselhamento externo e várias linhas de evidências a fim de garantir neutralidade e credibilidade. Assim, como resultado desse processo, os ministérios deveriam apresentar as opções para seus programas (quadro 2).

QUADRO 2

Canadá: opções para realocação de gastos – Strategic Review Program

	Alto desempenho	Baixo desempenho
Alta prioridade	Potencial para reinvestimento	Potencial para melhoria/reinvestimento
Baixa prioridade	Candidato secundário para realocação	Candidato principal para realocação

Fonte: Van Nispen (2015, p. 8).

O sucesso desse último programa canadense ocorreu porque ele analisou todos os gastos com o objetivo de que fossem aplicados em programas com maior retorno. Mesmo sendo uma realocação, houve economia de gastos.

Por fim, o Canadá realizou em 2011 revisão pontual para diminuição dos custos de operação nas agências e departamentos. Essa revisão foi denominada Strategic and Operating Review. Uma consultoria externa ajudou os órgãos do governo a avaliarem as propostas. Os departamentos e as agências eram livres para

se organizar, mas deveriam oferecer cenários de economia de gastos entre 5% e 10%. As propostas encaminhadas pelos órgãos eram analisadas pela consultoria externa com o objetivo de explorar as oportunidades de economia de gastos. As economias geradas por essa revisão ultrapassaram a previsão inicial, no entanto, novamente, não ficaram claros os critérios que realmente utilizaram para essa revisão.

Schoch e Den Broeder (2013) notam que, no caso holandês, embora a iniciativa de *spending review* parta do Ministério das Finanças, trata-se de um processo negociado no âmbito do gabinete de ministros e acordado entre os ministérios relevantes. Portanto, sua execução passa por uma etapa política importante e é prevista na documentação do orçamento para o ano seguinte. Além disso, a condução da análise é técnica em sua natureza, bem como as recomendações resultantes. Porém, cabe ao gabinete decidir pela sua publicação e por anexar sua visão sobre os resultados encontrados.

De 1980 até 1996, a Holanda executou a *spending review* com base em seis passos: i) seleção de programas para passar pela revisão; ii) descrição de objetivos, instrumentos e recursos para alcance dos objetivos; iii) avaliações em termos de atingimento dos objetivos, efetividade e eficiência, assim como oportunidade e relevância; iv) exercício de geração potencial de economia *versus* estimativas orçamentárias no médio prazo; v) decisão tomada no nível do gabinete depois de consulta ao ministro responsável pelo programa; e vi) utilização da economia para redução do déficit como parte do ciclo orçamentário.

De acordo com Van Nispen (2015), o sucesso do programa canadense Strategic and Operating Review, de 2011, ocorreu pela elevada meta de redução e pelo desenvolvimento de regras claras e de processos sobre o que poderia ser considerado para eliminar os gastos. No entanto, o autor chama atenção para o fato de que tanto o caso canadense quanto o holandês fizeram uso pouco rigoroso de evidência para tomar decisões a respeito da redução do déficit fiscal. Além disso, ressalta que economias potenciais podem não ser possíveis por falta do suporte político ou social.

Van Nispen (2015) também esclarece que a *spending review* da Holanda poderia ter sido considerada uma política fiscal austera baseada em evidência. No entanto, no final dos anos 1980, foi abandonado o terceiro passo – do uso de avaliações – pela razão de que os ministros setoriais usavam a avaliação da política como forma de pedir mais recursos e não de economizar. Com a retirada desse passo, os ministros passaram a ter que justificar o que não cortar. Posteriormente, com a recuperação da economia, a *spending review* foi ficando cada vez menos relevante para o processo orçamentário e substituída por um departamento interministerial de pesquisa de políticas.

Numa segunda onda de *spending review*, que surgiu na Holanda em 2010, decorrente da crise fiscal de 2008, optou-se pela revisão de gastos compreensiva, sem o uso de avaliação de políticas, uma vez que o objetivo era cortar e não fazer uma análise crítica e rigorosa dos gastos. No entanto, os resultados potenciais de economia entraram em um debate político e muito pouco contribuíram para a redução do déficit orçamentário – apenas 6% do potencial de economia, segundo Van Nispen (2015).

Segundo OECD (2016), a *spending review* tem se tornado entre seus países-membros uma ferramenta cada vez mais comum na gestão do orçamento. No entanto, essa pesquisa da organização identificou os principais desafios para assegurar uma *spending review* bem-sucedida: i) falta de dados/informações de desempenho; ii) qualidade ruim dos dados/informações de desempenho; iii) pouco tempo para executar; iv) falta de atenção das autoridades para implementação; e v) falta de suporte político.

Nota-se que os desafios são similares aos enfrentados pela avaliação, o que evidencia que o conjunto de informações necessárias para executar uma boa *spending review* depende, em parte, da capacidade de se executarem avaliações informativas, especialmente de desempenho, para então alimentar o processo de revisão.

2.3 OBD

No trabalho que revisou a experiência americana, Kong (2005) definiu que OBD pode ser considerado qualquer reforma que tenha tentado incorporar medidas de desempenho no processo orçamentário. Clark, Menifield e Stewart (2017) mostram que as razões para se adotar OBD na OCDE eram baseadas em objetivos de um bom governo, tais como a melhoria da eficiência e da efetividade, responsabilidade e *accountability*. A maioria dos seus países-membros reportou que o OBD foi utilizado nas decisões orçamentárias anuais e que medidas de desempenho foram incluídas no orçamento anual e submetidas ao governo.

A experiência americana para implementar OBD desde a década de 1940 mostra que, apesar da formalização legal e administrativa das diversas iniciativas, o que dificulta a implementação, além da cultura do orçamento incremental, são as questões operacionais que estão em conflito direto com a proposta teórica do OBD. Lu e Willoughby (2015) ao desenvolverem uma estrutura conceitual que relaciona fatores políticos, econômicos, legais e organizacionais que influenciam nessa integração de medidas de desempenho entre estados americanos encontram impacto de forma estatisticamente significativa no OBD de fundamentação legal (existência e características de leis de OBD), gestão por desempenho, responsabilidades compartilhadas com o Legislativo e capacitação.

Há quatro fatores no modelo teórico do OBD que são de difícil implementação: i) a diminuição do papel de atores-chave (burocratas e gestores) e a simplificação exagerada do modelo, que passa a ser centrado no cidadão;¹⁵ ii) a gestão baseada em resultados pode ignorar valores constitucionais, como a proteção de direitos, a representatividade, a participação social; iii) a dificuldade de atribuir causalidade de não atingimento de resultados ou baixo desempenho de programa ao gestor de política pública; e iv) a incompatibilidade entre a anualidade do orçamento e a avaliação do desempenho dos programas, o que muitas vezes requer um período de dois anos ou mais para que apareçam os primeiros resultados. Kong (2005) também pondera que, na prática, atribuir causalidade no desempenho insatisfatório de um programa ao gestor da política pode ser complexo, minando o estabelecimento de um sistema de incentivos atrelados ao desempenho. Por fim, Clark, Menifield e Stewart (2017) mostram que problemas tanto técnicos como institucionais são os principais entraves da implementação do OBD.

Segundo OECD (2016), a maior parte dos países-membros tem estrutura de OBD, em que ministérios setoriais e autoridade orçamentária definem as metas de desempenho, cabendo ao último estabelecer as diretrizes e estruturas gerais. As informações de desempenho têm papel crucial no OBD, pois é por meio delas que a alocação de recursos pode se basear nesse sistema.

No entanto, Clark, Menifield e Stewart (2017) mostram que as metas de desempenho, no âmbito do OBD, ainda afetam pouco o orçamento. Os autores relatam que as consequências do não atingimento dessas metas sobre o orçamento, como congelamento, aumento ou redução do orçamento, ou, ainda, descontinuidade do programa, apresentam frequência reduzida. No entanto, outras consequências relevantes para a gestão do programa ocorrem, como o desempenho ruim tornado público e o aumento do monitoramento ou execução de *spending review* ou avaliação. Todavia, a inexistência de resultados é a segunda consequência prevalente, o que mostra a necessidade de avanços no OBD.

Em linha com esse achado, 29 dos 34 estados americanos que usavam alguma forma de OBD reportaram, segundo Jordan e Hackbart (1999), que recomendações orçamentárias foram influenciadas pelos indicadores de desempenho, mas que o efeito real sobre o orçamento foi mínimo.

Uma questão importante do OBD é sobre quais medidas serão usadas para avaliar o desempenho do programa. Naturalmente, os produtos das avaliações de resultado, conforme definidos anteriormente, trazem informações de desempenho relevantes. Mas Kong (2005) levanta o questionamento sobre o que fazer com programas que tiveram um desempenho ruim: deveriam ser eliminados ou

15. O modelo centrado no cidadão é baseado nos resultados, na qualidade do serviço e na satisfação do cidadão, mas sem se deter no processo, nos insumos e nos produtos necessários para se alcançar o desempenho.

receber mais recursos para alcançar o resultado esperado? Assim, apresenta-se o desafio para que os resultados das avaliações integrem o OBD de forma efetiva.

2.4 Síntese dos impactos da avaliação sobre o orçamento

As experiências relatadas anteriormente mostram que a atividade de avaliação pode contribuir significativamente para informar as escolhas orçamentárias. Contudo, nem todo tipo de avaliação é o mais efetivo para esse propósito. Além disso, os resultados obtidos nas avaliações podem precisar passar por preparação para serem incluídos em outros processos de alocação de despesas e, somente então, surtirem efeitos orçamentários. Esses outros processos, em especial as *spending reviews* e o OBD, têm, por sua vez, suas próprias deficiências. O quadro 3 sintetiza esses achados na literatura, mostrando as principais características das avaliações no que tange ao seu impacto no orçamento e na política pública, ponderando entre seu potencial e as dificuldades práticas verificadas na experiência internacional.

QUADRO 3

Impacto direto ou indireto das avaliações

	Impacto orçamentário	Impacto na política ou programa	Integração ao ciclo orçamentário	Integração ao ciclo da política
Avaliações <i>ex ante</i> conduzidas pelo gestor	Médio: aprimoram, mediante análise de alternativas com melhor custo-benefício, mas tendem a não descartar iniciativa por interesse na ação.	Alto: criação ou reformulação substancial de políticas, porém sujeito à discricionariedade da agenda de governo.	Baixa: o momento de apresentação de propostas pode se relacionar mais ao ciclo político do que orçamentário, refletindo mais a necessidade de atuação no programa do que de recursos.	Média: por definição, seriam inseridas na criação da política ou em sua reformulação. O desafio é institucionalizá-las para que sejam sistematicamente empregadas, e com qualidade.
Avaliações <i>ex ante</i> conduzidas pelo centro de governo	Médio: podem aprimorar a efetividade ou eficiência da ação, mas terem menor envolvimento na decisão de adotá-la. Por vezes, apenas justificam a medida adotada.	Médio: tendem a focar na efetividade sendo seletivas. Podem não considerar o contexto de todo o portfólio de ações do ministério setorial.	Baixa: a proposição de políticas e suas reformulações podem não ser concomitantes com a proposta orçamentária, servindo às vezes para justificar a medida já tomada.	Média: quando institucionalizadas para serem executadas de forma sistemática, mas tendem a selecionar um subconjunto de políticas mais estratégicas. Maior independência tende a garantir melhor qualidade na avaliação.
Avaliações <i>ex post</i> conduzidas pelo gestor	Baixo: incentivos adversos de sugerir cortes no próprio programa.	Alto: pela especialização do executor no tema.	Baixa: periodicidade tende a abranger vários anos e depende da acumulação dos resultados da política.	Alta: aprimoramentos dos programas quando necessários para a condução da política.

(Continua)

(Continuação)

	Impacto orçamentário	Impacto na política ou programa	Integração ao ciclo orçamentário	Integração ao ciclo da política
Avaliações <i>ex post</i> conduzidas pelo centro de governo	Médio: maior distanciamento dos executores com relação aos interesses políticos pela manutenção do programa, mas o gasto em si não é o foco.	Alto: se conduzidas em parceria com o gestor da política, conferindo um olhar independente sobre a política.	Média: com maior profundidade necessária para o tipo de análise, os prazos podem não coincidir com o ciclo. Necessitam de maior institucionalização e de acesso a dados do gestor para entrega tempestiva dos resultados aos atores certos.	Média: uma política pode não ser escolhida para avaliação apesar da preexistência de um diagnóstico específico dessa necessidade.
Avaliações conduzidas pelo Legislativo (excetuado o órgão auditor)	Médio: proximidade com atos legislativos que levam a alterações efetivas, porém foco temático pode atenuar efeitos orçamentários.	Alto: na medida em que depender de proposições legislativas.	Baixa: tipicamente executadas com foco temático e não orçamentário.	Média: motivação política ou partidária pode ser fruto de situações específicas, mas não tem periodicidade estável.
Avaliações conduzidas por órgãos de auditoria	Baixo: tipicamente, fiscalizam o uso do recurso ou sua eficiência e efetividade, mas não a continuidade e relevância do programa.	Alto: principalmente por aprimoramento de governança, desenho e implementação, além do poder fiscalizatório.	Média: sistematizadas no ciclo orçamentário, mas envolvem tipicamente análise retrospectiva em vez de preparação para o próximo orçamento.	Baixa: tipicamente mais correlacionadas ao ciclo orçamentário. Podem ser acionadas por denúncias.
<i>Spending reviews</i> que utilizam avaliações como insumo	Alto: por construção, tendem a objetivar cortes. A avaliação pode prover o fundamento técnico ou assimilar o custo político.	Médio: podem interromper, finalizar ou mudar programas. Porém, tendem a não analisar profundamente cada política.	Alta: idealmente desenhadas para trazer resultados para o orçamento seguinte ou de forma integrada em ciclo plurianual.	Baixa: em vez de partir do diagnóstico da política, a iniciativa se deve à necessidade de esforço ou à consolidação fiscal de natureza transversal.
OBD que utiliza avaliações como insumo	Médio: poderia, mas é muito difícil de implementar de forma efetiva por questões técnicas e institucionais.	Baixo: não altera o desenho do programa, embora possa limitar sua atuação por restrição orçamentária.	Alta: afeta precisamente o momento da alocação orçamentária, por definição.	Média: correlacionado ao planejamento de ações, que dependem da elaboração do orçamento, mas não necessariamente atreladas à reformulação da política.

Elaboração dos autores.

Em suma, identifica-se o processo de *spending review* como o de maior potencial para ter conexão com o orçamento e, de forma integrada, com o ciclo orçamentário. Em especial, nota-se que é um instrumento eficaz mesmo no curto prazo, embora seja sempre sujeito ao escrutínio político, à disponibilidade adequada de informações e dependa do desenho adequado do processo.

O OBD, por sua vez, também teria o mesmo potencial, mas dificuldades técnicas e institucionais podem limitar seus impactos. Dessa forma, pode ser apenas uma solução de médio prazo para tornar as informações de desempenho obtidas

em avaliações de resultado mais efetivas na alocação orçamentária, ao passo que uma *spending review*, embasada nessas avaliações, pode promover cortes e reformulações de política mais incisivos e tempestivos. Ressalta-se, no entanto, que tanto a *spending review* quanto o OBD dependem da preexistência de informações decorrentes de avaliações previamente realizadas e com resultados sistematizados para sua eficácia, eficiência e efetividade.

Para subsidiar uma boa *spending review*, as avaliações *ex post* conduzidas pelo centro de governo serão as mais úteis, pois o distanciamento dos seus executores dos incentivos adversos, inevitavelmente enfrentados pelos próprios gestores da política, é um aspecto fundamental para se potencializarem recomendações com implicações orçamentárias. Para tanto, a integração ao ciclo orçamentário desse tipo de avaliação deve ser desenhada de forma cuidadosa, permitindo a entrega de resultados tempestivos e com uma comunicação efetiva das evidências de desempenho das políticas públicas avaliadas.

No entanto, o fato de a *spending review* ter maior impacto orçamentário não significa necessariamente que ela produza como resultado uma melhor qualidade do gasto público, uma vez que a sua lógica principal, conforme constatado na literatura, é cortar gastos em momentos de crise fiscal e que nem sempre esses cortes estão baseados em informações oriundas de avaliações das políticas públicas. É por isso que, conforme será explicitado adiante, o CMAP tem atuado em frentes mais amplas na sua carteira de avaliações, buscando identificar pontos a serem melhorados em gestão, execução e desenho, assim como na mensuração da efetividade das políticas públicas. Com essa abordagem, espera-se que o CMAP contribua para melhorar a qualidade do gasto público, inclusive pela via da priorização e realocação dos gastos em políticas com maior retorno para a sociedade.

3 A AVALIAÇÃO NO CMAP

O CMAP se tornou o lócus da avaliação no centro de governo. Descreve-se aqui seu histórico, principais avanços, lacunas e desafios, direcionando a análise para a sua relação com orçamento.

3.1 Histórico

Segundo Couto (2021), tentou-se, no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, a constituição de um sistema de monitoramento e avaliação, com a criação de uma comissão de monitoramento e avaliação, coordenada pelo órgão central de planejamento do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF), e composta pelas unidades de monitoramento e avaliação, nos órgãos setoriais. Essa intenção, que abarcava inclusive análises *ex ante* para a inclusão de projetos no orçamento, acabou perdendo espaço para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Considera-se que se retomou a iniciativa de instituir o processo de avaliação pelo centro de governo,¹⁶ com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos (GTAG) do governo federal,¹⁷ com caráter temporário. O objetivo era auxiliar os ministérios, em um período de aumento contínuo da despesa e de restrição fiscal, a trazer o orçamento e o PPA à nova realidade. O GTAG realizou diagnóstico sobre a composição do gasto público, identificando as políticas com maior espaço e crescimento no orçamento federal.

A constatação de que esse trabalho precisava ser contínuo e aperfeiçoado levou à instituição, em 2016, de um comitê interministerial, o denominado Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP),¹⁸ com a mesma composição do GTAG e precursor do atual conselho de mesma sigla. O comitê incentivou a avaliação de políticas públicas federais e a agenda de interoperabilidade de dados, o que contribuiu para o aperfeiçoamento de programas governamentais, como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)¹⁹ e o Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade (PRBI).²⁰

Ademais, em trabalho conjunto do Ipea e de vários técnicos dos ministérios pertencentes ao comitê, foram elaborados, sob a coordenação da CC/PR, o Guia Prático de Análises *Ex Ante* e o Guia Prático de Análises *Ex Post*, como referenciais metodológicos para pautar os critérios de avaliação e construção de políticas públicas e servir como norteador das atividades do comitê e de outros órgãos ou pesquisadores.

No entanto, o escopo do comitê não abrangia a maioria das políticas financiadas por subsídios da União, fonte importante do financiamento das políticas públicas. Com efeito, enquanto as despesas primárias do governo federal eram 16,6% do produto interno bruto (PIB) em 2008 e passaram para 19,3% em 2018, os subsídios eram 4,5% do PIB em 2008, se elevaram para 6,7% em 2015 e em seguida recuaram para 4,7% em 2018.²¹

16. Então constituído pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o coordenou e secretariou, pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), o Ministério da Fazenda e a Controladoria-Geral da União (CGU).

17. Decreto s/nº, de 28 de janeiro de 2015.

18. Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016.

19. O Fies passou por ampla reestruturação (Lei nº 13.530/2017), na busca por dar mais efetividade à política e tornar o programa fiscalmente sustentável, realinhando incentivos, respeitando a capacidade de pagamento dos atores e atribuindo mais responsabilidade às instituições de ensino.

20. Criado por meio da Resolução INSS nº 544/2016, o PRBI teve o objetivo de rever o estoque de benefícios por incapacidade mantidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) há mais de dois anos, sem laudo atualizado. O programa visava economizar recursos gastos com segurados que não mais apresentavam incapacidade para o trabalho e, portanto, tinham perdido o direito ao benefício.

21. Em termos nominais, as despesas primárias eram R\$ 517 bilhões em 2008 e se elevaram para mais de R\$ 1,3 trilhão em 2018, enquanto os subsídios saíram de R\$ 139 bilhões em 2008 para R\$ 399 bilhões em 2015, e diminuíram para R\$ 332 bilhões em 2018.

Para preencher essa lacuna, foi instituído, em 2018, o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS).²² O objetivo principal era avaliar políticas públicas financiadas por subsídios, os quais podem ser subdivididos em benefícios tributários, pelo lado da receita pública, e em benefícios financeiros e creditícios, pelo lado da despesa.²³

Apesar desse avanço, o diagnóstico à época era que ambos, CMAP e CMAS, ainda não contavam com apoio técnico e administrativo específico para exercer suas atividades e não tinham agenda de trabalho definida por critérios de seleção, processo de trabalho institucionalizado e sítio eletrônico para dar transparência das atividades e dos resultados das avaliações. Para endereçar essa necessidade e se aproveitando das alterações na organização administrativa do governo federal,²⁴ com reestruturação de ministérios e realocação de atribuições na esfera governamental, redesenharam-se os colegiados já referenciados, em prol da melhoria da sua governança.

A propósito, a reestruturação administrativa permitiu que, à exceção do controle, o ciclo orçamentário – planejamento, execução orçamentária e financeira e avaliação²⁵ – ficasse concentrado em uma mesma estrutura: a Secretaria Especial da Fazenda. Adicionalmente, a avaliação e o planejamento ficaram sob a égide de um mesmo órgão singular, a Secap.

Aproveitando essa nova configuração, foi instituído, em 2019, um conselho interministerial de natureza consultiva, o CMAP,²⁶ mantendo o acrônimo do comitê original, como instância superior. Por sua vez, os comitês anteriormente em funcionamento passaram a compor o CMAS, como instância responsável pela avaliação dos subsídios da União e pelo monitoramento da implementação das recomendações; e o CMAP original, agora sob a denominação de Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG), com atribuições análogas ao CMAS, só que referentes ao gasto direto. À Secap, ficou a competência da coordenação dos comitês²⁷ e do apoio técnico e administrativo ao CMAP.²⁸

22. Decreto nº 9.588, de 27 de novembro de 2018.

23. Os benefícios tributários, que engendram renúncia de receita tributária, estabelecem uma redução da base tributária impositiva e, por conseguinte, da arrecadação potencial da União. Os benefícios financeiros se referem a desembolsos efetivos realizados por meio de equalizações de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União. Os benefícios creditícios, por sua vez, são os gastos incorridos pela União, decorrentes do diferencial entre o custo de oportunidade do Tesouro Nacional e o rendimento de fundos, programas ou concessões de crédito, operacionalizados sob condições financeiras específicas.

24. Medida Provisória nº 870, de 1ª de janeiro de 2019.

25. Execução orçamentária, na Secretaria de Orçamento Federal (SOF); execução financeira, na STN; e avaliação e planejamento, na Secap.

26. Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019.

27. Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2020.

28. Portaria ME nº 401, de 3 de dezembro de 2020; e Portaria ME nº 401, de 3 de dezembro de 2020.

Quando de sua criação o conselho não tinha inter-relação com o planejamento, o que foi sanado, ainda em 2019,²⁹ ao se reforçar e ampliar o papel institucional do CMAP, tendo o conselho passado a ser responsável pela avaliação de políticas públicas selecionadas, no âmbito do PPA 2020-2023. No regramento³⁰ foi especificado, também, que o conselho será responsável tanto pela avaliação *ex post* de políticas públicas selecionadas anualmente a partir dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 quanto pela análise *ex ante* de políticas consideradas estratégicas pelo Comitê Interministerial de Governança (CIG). Desse modo, contemplaram-se políticas em execução e aquelas que posteriormente venham a ser propostas ou reestruturadas e que, se implementadas, passarão a ser relacionadas no conjunto de programas elencados no PPA.

O papel do CMAP se tornou, portanto, complementar à responsabilidade do gestor da política pública que deve continuar a realizar avaliações tanto de suas políticas em execução quanto das suas propostas de criação de novas políticas.

3.2 Atual estrutura e o papel do CMAP

O novo conselho tem, portanto, o intuito de promover e divulgar avaliações de políticas públicas, selecionadas a partir de critérios de maior materialidade, criticidade e relevância, assim como de monitorar a implementação das recomendações de alteração provenientes dessas avaliações. Com o tempo, passou a visar à análise *ex ante* de políticas estratégicas novas e em reestruturação.

O CMAP congrega autoridades, mais especificamente das secretarias executivas do ME, da CC/PR e da CGU, responsáveis, respectivamente, pela operacionalização das políticas alocativa e fiscal, pela coordenação e interlocução com os órgãos executores de políticas públicas e pelo controle interno. Por sua vez, cada comitê é formado por membros desses mesmos órgãos, sendo quatro do ME,³¹ dois da CC/PR e dois da CGU. Conta, ainda, com os apoiadores oficiais: o Ipea, órgão que tem como função institucional dar suporte, por meio de pesquisa, na formulação e reformulação de políticas; a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que auxilia o processo por meio de capacitações e assessoria técnica; e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que fornece dados e informações para as análises. Conta também com o auxílio de especialistas externos, que vêm agregar *expertise* e visões diferenciadas à avaliação.

Em 12 de junho de 2021, o conselho fez dois anos. Nesse período, avançou-se em algumas frentes, entre as quais destacam-se: i) a institucionalização do processo

29. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019.

30. Decreto nº 10.321, de 15 de abril de 2020.

31. No CMAG: Secap, STN, SOF e Secretaria de Previdência (SPREV); e no CMAS: Secap, STN, Secretaria de Política Econômica (SPE) e Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

da avaliação *ex post*; ii) a institucionalização do monitoramento da implementação das recomendações; iii) a carteira de avaliações; iv) a rede de colaboradores; v) a transparência; e vi) os normativos, prevendo a avaliação *ex ante* e a relação da avaliação com leis orçamentárias.

O que se espera é que várias dessas iniciativas tenham repercussões orçamentárias, de forma direta ou indireta. A institucionalização da avaliação *ex post* trouxe regras claras e previsão para o processo. Definem-se, de forma transparente, os atores e suas respectivas responsabilidades, as datas de início e conclusão de cada etapa e a forma de publicação dos resultados, tanto das avaliações quanto das propostas de alteração na política. Essa institucionalização facilita o acompanhamento das atividades, dá oportunidade de participação mais efetiva para os gestores da política e especialistas no tema. Por exemplo, na fase de pré-avaliação, os atores contribuem com a definição do escopo e das questões de avaliação. Com isso, aproveita-se melhor o conhecimento já posto, pode-se auxiliar o gestor em suas necessidades de análise e definem-se de forma mais apropriada a abordagem e a abrangência da análise, tendendo a tornar seus resultados mais úteis e efetivos.

Por sua vez, a institucionalização do monitoramento da implementação das propostas de alteração da política pretende dar concretude aos resultados das avaliações, acompanhando a execução das recomendações e reportando sua evolução – seja na forma inicialmente proposta, seja por meio de ações alternativas que igualmente solucionem os achados da avaliação. O foco será dado no atingimento dos resultados na elevação da qualidade do gasto. Para isso, o gestor da política deve apresentar um plano de ação, o qual terá sua implementação monitorada pela CGU. A CC/PR, quando couber, poderá auxiliar na coordenação da interlocução com os atores envolvidos na elaboração de proposta normativa. Os comitês (CMAS e CMAG), por seu turno, acompanharão o atendimento das recomendações e ajudarão na resolução de dúvidas, omissões ou perda de objeto no cumprimento das ações.

Outro avanço importante é a construção da carteira de avaliações. Em dois anos de existência, o CMAP possui 46 avaliações provenientes de três ciclos: quatorze em 2019 e, a partir de então, em 2020 e 2021, outras dezesseis por ciclo, sendo metade financiada por gastos diretos e metade por subsídios. Com isso, ao final de quatro anos, o CMAP terá avaliado pelo menos uma política de cada um dos programas finalísticos elegíveis do PPA 2020-2023, trazendo maior profundidade nas análises dessas políticas e criando não só um portfólio de avaliações mas disseminando o conhecimento pelos órgãos de centro de governo e gerando informações que podem ser utilizadas para decisões no âmbito do ciclo orçamentário, seja o planejamento, a execução orçamentária e financeira ou o controle. Aqui há um desafio, pois ainda não se sistematizou como será a relação entre avaliação e as

leis orçamentárias quanto a produto, processo e prazos. Não se tem padronizado, por exemplo, *templates*, sistema ou indicadores para reportar informações de desempenho.

Nas 46 avaliações finalizadas ou em execução há previsão de que sejam respondidas 160 questões avaliativas, uma vez que cada avaliação pode ter mais de uma questão com diferentes responsáveis, tipos de avaliação, metodologias e resultados. Em recente balanço dos trabalhos do CMAP (Brasil, 2021), foi identificado que as questões do tipo avaliação de desenho estão em primeiro lugar (27 questões no total), seguida das de resultado (24), implementação (19), impacto (15) e governança (13). Depreende-se, portanto, que os tipos de avaliações realizadas no âmbito do conselho são diversos e visam, no geral, à melhoria da política pública, seja por meio de aperfeiçoamentos nos processos de gestão, seja por identificação de melhores formas de implementação ou de alcance dos resultados.

Isso posto, o CMAP enquadra-se em uma sistemática de avaliação de políticas públicas mais ampla do que aquelas somente preconizadas para dar resultados no processo orçamentário. Esse resultado não é diferente do observado na experiência internacional. Chile, México e Canadá, por exemplo, começaram a institucionalizar as avaliações de políticas de forma ampla no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Mas, somente no final dos anos 2000, empreenderam reformas com objetivo de gerar informações que fossem mais úteis à discussão orçamentária, quando possível incluindo nos documentos de referências das avaliações o objeto da efetividade da política, assim como a análise do modelo lógico.

Por sua vez, para avançar no processo de institucionalização da avaliação, tendo em vista que não há recursos específicos para contratar as avaliações, conta-se com uma rede de colaboradores. Ou seja, conta-se com membros e apoiadores dos comitês e do CMAP, como também com avaliadores externos, dispostos a colaborar mesmo não sendo remunerados por isso. Contudo, a falta de recursos, aliada a um possível conflito de interesses na colaboração de especialistas externos, é uma lacuna a ser melhor endereçada.

Em especial, quanto à relação entre a avaliação e as peças orçamentárias, é importante lembrar que, entre os membros dos comitês do CMAP, estão os atores responsáveis pelo ciclo orçamentário dos gastos públicos. Desse modo, por trabalharem em conjunto, espera-se maior sinergia para normatizar e implementar a integração dos processos de avaliação e do ciclo orçamentário entre esses órgãos.

Quanto à transparência, o CMAP tem um sítio eletrônico próprio em que divulga suas atividades e seu regimento, por exemplo: resoluções, reuniões, eventos, resultados das avaliações e respectivas recomendações. Ressalta-se que, na fase de divulgação dos resultados, ocorrerá a primeira relação entre avaliação e planejamento, ou mais especificamente com uma das peças orçamentárias, o PPA 2020-2023. Em agosto de 2021, em cumprimento ao previsto na

Lei nº 13.971/2019, o CMAP encaminhou ao Congresso Nacional relatório com os resultados e as recomendações das avaliações de políticas públicas do ciclo 2020 e, em seguida, apresentou esses resultados à Comissão Mista de Orçamento. Dessa forma, o Congresso Nacional pôde utilizar o conhecimento produzido pelo CMAP quando deliberou a respeito da aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa), encaminhado pelo Executivo também em agosto, bem como nas discussões legislativas sobre políticas em criação ou alteração.

Apesar de o relatório de avaliação e monitoramento do PPA ser atribuição recorrente e antiga, com a participação do CMAP na avaliação, o formato e o conteúdo passaram a ser diferentes. No PPA 2020-2023, a avaliação anual dos programas ocorre em relação a políticas selecionadas por critérios predefinidos, podendo, com isso, realizar análises mais profundas. A cada ano apresenta-se uma lista de cerca de dezesseis políticas avaliadas, abrangendo diversas modalidades de avaliação e, em geral, contando com recomendações de aprimoramento. Configura-se aqui outro desafio para o CMAP: formatar os resultados, desenhar o processo e aprimorar a comunicação para que o processo de avaliação *ex post* contribua com o planejamento e com a discussão das políticas públicas no governo federal, englobando o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

O processo de institucionalização da avaliação no CMAP possibilitou que os membros que executam o ciclo orçamentário chegassem a um consenso para propor e articular as mudanças produzidas pela EC nº 109, de 15 de março de 2021, que determinou o dever de realizar avaliação de políticas em todos os níveis da Federação, assim como que os resultados da avaliação tenham que ser considerados, quando couber, na elaboração das peças orçamentárias.³² Portanto, essa mudança na Constituição trouxe a necessidade premente de se viabilizar o maior alinhamento entre avaliação e orçamento, tema deste capítulo.

4 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO: PONTOS PARA SEREM DISCUTIDOS

Não é só pela institucionalização do processo, padronização de resultados e direcionamento das avaliações, de forma a torná-los mais úteis ao ciclo orçamentário, que será possível obter uma maior ligação entre os resultados da avaliação e o orçamento. De acordo com Robinson (2014), algumas mudanças no próprio processo de decisão orçamentária precisam ser implementadas.

A primeira delas é que o processo orçamentário precisa ter ênfase na priorização dos gastos. A segunda é que o orçamento tem que ser baseado numa classificação de programas que identifique resultados e produtos relativos aos gastos realizados e não ser simplesmente baseado em insumos e unidades orçamentárias. A terceira

32. Ver §16 do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

grande mudança é ter *spending reviews* realizadas de forma contínua pelas equipes internas do governo, dentro do processo orçamentário. Isso seria uma possibilidade de o resultado das avaliações e os indicadores de desempenho se tornarem insumos para tomar decisões.

Quanto à primeira alteração, para que o uso das informações de desempenho tenha o maior impacto na alocação orçamentária é importante que se reduza o elevado grau de obrigatoriedade de diversos tipos de despesa (mais de 90%) e se promova a sua desvinculação com as receitas. Sem essa alteração, a rigidez orçamentária pode dificultar o uso dos diversos tipos de instrumentos que municiam o conjunto de informações de desempenho nas decisões de alocação orçamentária.

Nesse sentido, seria adequado incluir em normativo, de preferência perene,³³ diretrizes que possibilitem tomar decisões orçamentárias com base em informações de desempenho. O Executivo poderia, então, utilizar essas informações na elaboração da proposta orçamentária e no contingenciamento dos gastos, de forma a, gradativamente, alinhar o financiamento aos resultados e produtos. Adicionalmente, o Legislativo também poderia usar essas informações durante o escrutínio para adequação e autorização da peça orçamentária.

Ressalta-se que, apesar dessa rigidez orçamentária, quando a vinculação se relaciona a uma determinada área, existe alguma liberdade para realocações orçamentárias entre seus programas, de modo a privilegiar aqueles que se mostrarem mais efetivos. Contudo, em outros casos, a vinculação está relacionada ao próprio programa governamental, o que, sem alteração legislativa, limita os ajustes à melhora de processo e, em alguns casos, de focalização de beneficiários.

Outro desafio no contexto brasileiro é a falta de informações suficientes sobre efetividade e eficiência das despesas governamentais – como o custo-eficiência dos serviços (produtos) providos –, o que pode tornar difícil a tarefa de propor alteração de alocações orçamentárias para determinado programa ou ministério sem afetar negativamente a quantidade e qualidade do serviço. Segundo Robinson (2014, tradução nossa), “enfrentar esse problema informacional está no centro do orçamento baseado em desempenho”.

Revisões de eficiência que visam identificar formas de reduzir o custo de entrega dos produtos dos programas ou aperfeiçoar os processos das despesas podem fornecer informações sobre quais programas podem ter seus custos reduzidos, de forma a serem utilizados na elaboração da proposta orçamentária.

Essa dificuldade de identificar programas de baixa prioridade e inefetivos foi observada em muitos países da OCDE, principalmente naqueles com fraca

33. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que é anual, ou Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a Lei de Finanças Públicas, que é permanente.

disciplina fiscal agregada (Robinson, 2014). Nesse sentido, o Brasil avançou com a instituição do Novo Regime Fiscal, que implementou o teto de gastos como forma de tornar a dívida pública sustentável. Além disso, induziu o debate da qualidade do gasto público, o que tende a contribuir para a instituição de um processo orçamentário focado na priorização de despesas.

A segunda mudança exigirá ajustes na classificação do orçamento brasileiro. Para se ter ideia, existem basicamente quatro tipos de classificação.³⁴ A primeira é institucional e visa evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução das dotações orçamentárias definidas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Uma segunda classificação, por natureza, discrimina as despesas por grupo econômico (corrente ou de capital) e natureza da despesa (pessoal, juros, investimento etc.). Essas duas classificações estão mais relacionadas ao controle de insumos e às unidades gestoras que recebem a dotação orçamentária.

Por sua vez, as classificações funcional e programática estão mais alinhadas à mudança apontada por Robinson (2014), pois visam identificar os produtos que absorvem os recursos orçamentários. Na classificação funcional, é possível identificar as áreas em que as despesas são realizadas (cultura, educação, saúde, transporte, defesa etc.), associando-as diretamente a um bem ou serviço público provido. Já a classificação programática agrega as ações do governo com a finalidade de evidenciar as operações que resultam em produtos (bens e serviços) que auxiliam na efetivação de determinado programa. Além disso, é um módulo de classificação que permite a integração do orçamento com o planejamento (PPA).

O desafio é identificar os resultados (*outcomes*) que absorvem as dotações orçamentárias e relacioná-los com as duas últimas classificações. Nesse sentido, o objetivo é sistematizar políticas e programas dentro da classificação orçamentária,³⁵ de forma que seja possível adicionar a cada política a informação dos resultados – obtida, por exemplo, a partir de avaliações de impacto que isolam o efeito de outras variáveis.

Porém, como afirma Lassance (2020), é difícil sequer encontrar uma aplicação uniforme do conceito de política pública no governo. Na prática, as entregas e os custos se encontram segregados por programas ou ações, sem a associação ou discriminação necessária desses programas e ações por política.

A terceira grande mudança é a introdução de processo contínuo e sistemático de revisão de gastos. A *spending review*, ao identificar opções de cortes significantes,

34. Existem ainda as classificações por esfera e física, que foram omitidas nesta parte da discussão.

35. Cabe destacar que essa sistematização e diferenciação de programas e políticas é diferente da estrutura programática do orçamento. O objetivo aqui é poder identificar todas as políticas públicas ou programas governamentais do governo federal – por meio, por exemplo, de um catálogo. Após essa identificação, é possível, com métodos de análise lógica, construir um marco lógico para cada política – ou atualizar os já existentes –, de forma a definir quais problemas a política visa combater e associar aos seus potenciais resultados. Com as informações de desempenho da política, incluindo os indicadores de resultados, passa a ser possível implementar todas as mudanças descritas por Robinson (2014).

cria pontos-chave de entrada, pelos quais as informações de desempenho entram no processo decisório do orçamento. Assim, a *spending review* municia as autoridades responsáveis pela elaboração do orçamento, com opções de cortes orçamentários, para que usem da maneira mais adequada na alocação das despesas.

Segundo Robinson (2014), o uso efetivo da revisão de gastos nas decisões orçamentárias ocorre com maior probabilidade em períodos de crise fiscal, quando a necessidade de medidas de austeridade fiscal se faz premente. No entanto, críticas e resistências ao uso dessas informações, obtidas com a *spending review*, no corte orçamentário podem surgir, pois os órgãos perderiam – mesmo que momentaneamente – graus de liberdade na gestão de seus orçamentos.

Para superar essas dificuldades, a área de *spending review* deve estar mais próxima das instâncias decisórias de política orçamentária e financeira e deve contar com avaliações e revisões de eficiência provenientes da área técnica responsável – por exemplo, outras secretarias e colegiados – como forma de poder embasar suas decisões e superar resistências junto aos órgãos setoriais. Nesse sentido, o resultado obtido com *spending review* deve estar disponível no início da elaboração do orçamento, o que não exige, necessariamente, que a revisão seja refeita a cada ano.³⁶

Robinson (2014) aponta que avaliações de resultado (impacto) e de eficiência dependem da disponibilidade de bons indicadores de desempenho. Ambas formam a base das informações de desempenho. Adicionalmente, como o processo orçamentário brasileiro é anual, as avaliações precisam ser focalizadas de forma a fornecer informação útil para gestores e formuladores do orçamento – e com cronograma ajustado para que produzam resultados.

Para que essa conexão entre avaliação e orçamentação aconteça, o autor apresenta uma fórmula. Inicialmente, avaliação de resultado (impacto) deve ser realizada para indicar se a política é inefetiva. Caso seja, requer-se avaliação adicional de desenho, por meio de análise lógica do programa, para averiguar se a política é passível de aperfeiçoamento em seus processos ou em seu modo de intervenção. Caso não seja, ela é elegível a cortes de orçamento. Em outra hipótese, caso o desenho seja correto, o problema de falta de efetividade pode ser de gestão ou de implementação da política, exigindo avaliações de processo. Nesse caso, a autoridade orçamentária pode descontinuar ou fixar um prazo para que o gestor da política a adeque a um custo razoável (Robinson, 2014).

No caso brasileiro, uma forma de implementar a sugestão de Robinson seria o centro de governo fornecer, com o auxílio dos órgãos gestores, avaliações com informações confiáveis e seguindo padrão predefinido. Ademais, em cenário de

36. Conforme Robinson (2014), a duração de uma *spending review*, apesar de curta, pode ser maior do que um ano. Por exemplo, a cada biênio, essa revisão pode ser utilizada por dois anos e, então, ser atualizada para uso no biênio seguinte.

crise fiscal, podem surgir pressões para cortes adicionais de despesa, e, com isso, avaliações rápidas – que combinem análise lógica de programa com análise de indicadores de desempenho – podem já estar disponíveis para se ter indicativo da efetividade da política.

No entanto, dadas as dificuldades da elaboração do orçamento brasileiro, pode ser desejável, nos primeiros anos da implementação dessas mudanças, que sejam executadas apenas avaliações de programas candidatos potenciais a melhora da sua eficiência, e que a instância responsável utilize o resultado avaliativo e outras informações de desempenho para efetuar o corte parcial de gastos. Além disso, avaliações formais e previstas legalmente, que suportem a decisão de corte orçamentário, podem contribuir para superar oposições políticas, as quais são influenciadas por interesses corporativos.

A avaliação, portanto, só será usada, de forma rotineira, para melhorar a priorização de despesas se o próprio processo de preparação do orçamento enfatizar a realocação de despesas de programas de baixa prioridade e inefetivos ou, ainda, o corte de gastos que visem à maior eficiência das políticas.

5 PRINCIPAIS DESAFIOS PARA O CMAP APROFUNDAR A RELAÇÃO ENTRE AVALIAÇÃO E ORÇAMENTO

Apesar do marco legal vigente que sustenta as suas atividades, o CMAP enfrenta ainda os desafios relacionados ao suporte político, usuais em estruturas similares de outros países, especialmente por ainda estar em momento inicial de apresentação de resultados e consolidação de sua governança e de seus processos. Naturalmente, não se pretende que os seus resultados anulem o contorno político na elaboração das peças orçamentárias ou em alterações legais de políticas públicas, conforme relatado por Willoughby e Benson (2011). O caminho institucional a ser trilhado pelo CMAP é se consolidar como instância que, com credibilidade e transparência, produz evidências e informações que suportem as decisões.

Para isso, observando a experiência internacional, entende-se que esse desenvolvimento deve ser gradual e planejado, respeitando etapas de uniformização de conceitos e de abordagens, estabelecendo os processos mais adequados ao momento institucional e analisando os resultados obtidos a cada etapa, visando ao aperfeiçoamento. Dessa forma, entende-se que será possível construir um trabalho que agregue informações e processos de diferentes estruturas, todas importantes para fortalecer a governança do setor público. Trata-se, assim, de uma agenda de Estado, a ser implementada no médio prazo, que deve ser protegida das usuais pressões inerentes ao ciclo político.

No entanto, passados dois anos de sua existência, o CMAP deixa para trás sua infância, ao menos no que tange ao processo de avaliação *ex post*. Nesse sentido,

adentrando uma fase de amadurecimento institucional, entende-se que é importante a sistematização do conhecimento já produzido nas avaliações do CMAP em um formato adequado para o debate com a sociedade. Ademais, também para fornecer esse insumo, deve-se avançar na contínua produção de novas evidências, que serão úteis para a tomada de decisão no âmbito orçamentário e político, em linha com os achados na seção de revisão.

Para isso, é necessário enfrentar outra barreira para a produção de avaliações de resultados: o acesso a dados. Questões legais relativas à utilização para a avaliação de informações sujeitas a sigilos fiscal e bancário representam uma das agendas estruturantes do CMAP. No plano ideal, a efetividade seria mensurada por meio de metodologias estatísticas e econométricas rigorosas, estabelecendo uma relação de causalidade entre a política e os efeitos observados. Porém, a obtenção dessa relação causal depende crucialmente do acesso a dados suficientemente detalhados, de modo que não seja necessário depender de muitas hipóteses simplificadoras ou aproximações grosseiras, que minam a qualidade da análise.

O desenvolvimento padronizado do desenho lógico das políticas, associado a uma sistematização dos conhecimentos produzidos acerca dos seus resultados, conforme destaca Robinson (2014), pode cumprir papel importante na alocação orçamentária, mesmo que seja na parcela pequena das despesas discricionárias. De fato, a falta de clareza acerca do marco lógico indicativo dos meios e objetivos da política se destaca como um dos principais desafios a serem superados para a entrega de avaliações de resultado.

Nesse sentido, o projeto Catálogo de Políticas Públicas, em desenvolvimento pelo Ipea, no âmbito do CMAP, pretende dar os primeiros passos para apresentar de forma sistematizada os principais elementos do desenho das políticas públicas que são também cruciais para explicitar objetivos e eficácia. Para que o catálogo ganhe relevância e legitimidade, parcerias com os órgãos gestores das políticas públicas, assim como o engajamento dos órgãos do ciclo orçamentário, serão fundamentais.

Outro ponto discutido na literatura é a atenção para avaliar políticas e aspectos que sejam estrategicamente relevantes do ponto de vista da agenda governamental. Nesse quesito, o CMAP tem em seu marco normativo a definição de que as políticas avaliadas sejam selecionadas segundo critérios de materialidade, criticidade e relevância. Portanto, desde a seleção das políticas, o CMAP busca garantir a relevância do que está sendo avaliado. Atualmente, na seleção de políticas, consideram-se como relevantes as políticas citadas em documentos de apresentação ou de diretrizes do orçamento.

Complementarmente, na definição do escopo do que será avaliado em cada uma das políticas, reforça-se a relevância como um dos aspectos a serem observados. Nesse sentido, o CMAP tem envidado esforços para garantir a presença dos órgãos

e entidades governamentais mais envolvidos com a política, promovendo um debate qualificado entre secretarias, gestores, agências e especialistas para definir o escopo de avaliação. No entanto, permanece o desafio de os atores mais estratégicos estabelecerem a agenda relevante.

A composição do CMAP tem potencial de ser uma vantagem comparativa quando se analisa a experiência de outros países, no que se refere à utilização dos produtos do processo avaliativo nas questões orçamentárias. Órgãos das áreas de planejamento, orçamento e finanças são membros dos comitês avaliativos e têm como propor instruções gerais ou influir e inserir, no escopo de cada uma das avaliações, questões úteis às decisões que têm potencial de afetar o orçamento. Não basta, entretanto, apenas fazer as perguntas certas. As respostas, na forma de recomendações, devem ser levadas à efetiva mudança na política e no orçamento. Portanto, enfatiza-se novamente a observação de Schoch e Den Broeder (2013) de que é preciso garantir também que os resultados das avaliações encontrem seu caminho para serem considerados no momento de alteração legislativa.

Embora seja internacionalmente mais comum que a análise da política seja executada pelo próprio gestor, como a avaliação do CMAP é conduzida pelo centro de governo, esse arranjo institucional permite contornar os incentivos políticos adversos enfrentados pelos gestores, potencializando as recomendações, mesmo que mais duras e alinhadas com a visão estratégica do governo como um todo.

Essa vantagem, contudo, é limitada pela disponibilidade dos recursos, financeiros ou de pessoal, disponíveis para as avaliações no âmbito do CMAP. O normativo atual não permite a alocação de recursos orçamentários para as avaliações, ficando a agenda do conselho restrita à capacidade já existente nos órgãos envolvidos, concorrendo com outras agendas existentes e usuais. Assim, apesar de o CMAP estar avançando na sistematização de procedimentos e ampliando as parcerias, de forma a elevar a efetividade do processo, a escassez de recursos e a compatibilização, ou o tratamento a ser dado às diversas visões e interesses decorrentes desse trabalho colaborativo, são um desafio constante na agenda de trabalho.

De qualquer forma, as avaliações do CMAP possuem características que, se bem estruturadas, podem agregar vantagens: de um lado, a avaliação executada ouvindo o gestor e em parceria com diversos órgãos permite o aprofundamento da análise, visando ao aprimoramento da ação pública para mitigar um problema socioeconômico; e, de outro lado, a independência e o direcionamento conferido pelo centro de governo podem servir de instrumento de grande relevância para informar a tomada de decisão com implicações orçamentárias.

Dessa forma, o CMAP pode desempenhar duas funções: aprimorar as políticas públicas, cujo subproduto é o levantamento de evidências com o devido tempo e a profundidade de análise necessários, assim como sistematizar essas

informações para subsidiar a decisão orçamentária na esfera técnica e política, que ocorrem em prazo e frequência distintos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresentou as diversas formas pelas quais as avaliações podem afetar o orçamento e como isso se integra ao desenvolvimento recente do CMAP, assim como aos seus desafios futuros. A partir da literatura internacional, o que se constata é que, para levar a impactos no orçamento e na política pública, a avaliação deve ser inserida em um arcabouço institucional que promova a utilização de evidências para o aprimoramento do gasto público.

A função de avaliação em si não existe apenas pelo propósito de alocação orçamentária. As avaliações de resultado, desenho, processo e *ex ante* são instrumentos fundamentais para elevar a qualidade de programas e ações governamentais. Assim, seus produtos podem levar a melhorias da atuação pública, com impacto orçamentário possível, mas nem sempre presente, especialmente quando forem conduzidas pelo próprio órgão gestor da política.

Nesse caso, o foco deve ser o aprimoramento de políticas públicas mediante análises *ex post* aprofundadas que revisem o funcionamento do programa, desde sua conceituação lógica, passando pelos gargalos de implementação e falhas de governança, até sua eficiência e efetividade relacionadas aos seus objetivos últimos. Similarmente, na vertente *ex ante*, o esforço avaliativo do gestor da política tende a elevar a eficiência por meio de análises de custo-efetividade ou custo-benefício. No entanto, em que pese a possibilidade de se encontrarem economias significantes, tende a ser mais difícil que se discuta a própria relevância da proposta quando já existir uma opção política por adotá-la.

Surge, assim, a necessidade de que o centro de governo atue na institucionalização, regulamentação, promoção da qualidade e até na execução das avaliações de políticas públicas. Como se observa em muitos países, o Ministério das Finanças pode estabelecer quando e como as avaliações devem ser executadas pelos órgãos gestores, para garantir que o ciclo da política pública seja retroalimentado por evidências e que os resultados das avaliações apresentem conjuntos mínimos de informação relacionada à efetividade e eficiência de programas e ações.

O centro de governo também pode assumir o papel de organizar a capacitação e o compartilhamento de informações entre órgãos públicos para potencializar a capacidade avaliativa na gestão pública. Ao executar ou coordenar avaliações por conta própria, confere-se maior independência aos aspectos abordados, levando a recomendações que podem ser mais duras, porém necessárias, especialmente no que tange a aspectos orçamentários. Em particular, conforme ressalta Robinson (2014), é necessário que se organizem as evidências de resultados e desenho da

política de forma tempestiva e para os atores certos, no âmbito do ciclo orçamentário, para que a decisão alocativa dos recursos públicos seja informada do que funciona e não funciona, e por que funciona ou não funciona.

Nesse sentido, na experiência revisada, as avaliações profundas são mais utilizadas para o aprimoramento de programas dentro do ciclo da política pública, e passam pelo desafio de serem efetivamente consideradas no momento da alteração legislativa, para finalmente levarem a alterações que possam impactar o gasto público, nos casos em que as recomendações tiverem essas implicações. Porém, as evidências levantadas nessas oportunidades também podem ser sistematizadas para que integrem processos mais alinhados ao ciclo orçamentário, como as revisões de gastos ou numa estrutura de OBD.

Em particular, constata-se que o processo de revisão de gastos tende a trazer maior influência no orçamento, principalmente por ser usualmente empregado num esforço de consolidação fiscal e com objetivo explícito de reduzir gastos, mais do que o de aprimorar políticas. Contudo, nem toda redução de gastos leva a uma maior qualidade do gasto se os cortes não forem *smart cuts*, ou seja, informados pelas evidências já mencionadas. Os OBDs, por sua vez, também têm alto potencial de efetivar a ligação entre informações de desempenho provenientes de avaliações e a alocação orçamentária, porém passam por dificuldades técnicas e institucionais mais complexas do que a *spending review*, tornando-se soluções de mais médio/longo prazo.

Alinhado com as lições encontradas na literatura, o CMAP se desenvolve, no caso brasileiro, com a missão de promover o aprimoramento de políticas públicas, mas também com uma visão de centro de governo que reconhece o papel fundamental das avaliações para balizar a escolha orçamentária. Em 2021, com dois anos de existência na forma atual, entregou 29 avaliações, tendo outras dezesseis já em execução para entrega em 2022, com foco em avaliações de desenho, resultados e impacto. São as principais modalidades de análise, aquelas que devem compor as informações de desempenho das políticas públicas para nortear o processo orçamentário.

Após finalizadas as avaliações, inicia-se o monitoramento das recomendações delas derivadas, junto aos órgãos gestores, e de sistematização desse conhecimento produzido pelo conselho, de forma que leve à efetiva implementação de mudanças nas políticas públicas. Para tanto, a regulamentação da atividade de avaliação *ex post* do CMAP prevê o envio dos resultados de avaliação ao Congresso Nacional a partir de 2021, o que demanda grande esforço de comunicação do governo com a sociedade.

Para além disso, no Brasil, a continuidade do levantamento de evidências relevantes sobre a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e a potencialização das recomendações geradas nesses e nos próximos ciclos de avaliação ainda

passarão pelos desafios técnicos e institucionais relacionados aos gastos públicos. Entre os desafios, destaca-se o limite de acesso a dados sigilosos que permitam análises mais robustas de efetividade, o elevado nível de vinculação de receitas e de despesas obrigatórias que demandam alterações normativas de alto nível legislativo e a necessidade de integração a processos de *spending review* ou de OBD efetivos para o país.

Ressalta-se que, por questões de espaço, não coube no escopo deste capítulo destacar diversos esforços avaliativos mais específicos e igualmente importantes executados de forma mais ou menos periódica por outros órgãos dos poderes Executivo e Legislativo. Cabe comentar esforços recentes no âmbito do Senado Federal, em que foi proposta a sistemática de avaliação de políticas públicas com vistas a incorporá-la ao processo legislativo e à rotina do parlamentar (Brasil, 2013). Os autores também notam que a proposta orçamentária do Executivo acaba sendo “apreciada pelo Legislativo sem um conteúdo específico de crítica em relação às demandas sociais, ao equilíbrio entre custos e benefícios e à viabilidade prospectiva das propostas” (*op. cit.*, p. 25). No Executivo, órgãos como a Secap, a STN, a SPE, a SOF, a CGU e o Ipea, como exemplos do ME, também têm atividades próprias de avaliação de políticas, sem contar as diversas experiências nos ministérios setoriais.

Dessa forma, um desafio futuro será organizar e coordenar todas essas iniciativas, por meio de um sistema de avaliação mais abrangente, de modo a potencializar as competências de cada órgão e o uso dos resultados levantados em cada atividade de avaliação, aprimorando o esforço e a efetividade do levantamento de evidências sobre a qualidade do gasto público no âmbito do governo federal. Certamente, o CMAP foi um dos avanços nessa direção, e provavelmente desempenhará papel importante nesse futuro de desenvolvimento institucional da avaliação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BOYLE, R. **The state of policy evaluation in Ireland**. Dublin: IPA, Sept. 2014. (Research Paper, n. 14).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 5 out. 1988.

_____. Senado Federal. **Avaliação de políticas públicas no Senado Federal**: proposta de abordagem. Brasília: SF, 2013.

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Balanco das avaliações ex-post do CMAP**. Brasília: ME, 2021. (Boletim Secap, n.1).

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018.

CASTRO, M. *et al.* **Mexico monitoring and evaluation system**: scaling up from the sectoral to the national level. Washington: World Bank, 2009. (ECD Working Paper, n. 20).

CLARK, C.; MENIFIELD, C. E.; STEWART, L. S. M. Policy diffusion and performance-based budgeting. **International Journal of Public Administration**, v. 41, n. 7, p. 528-534, 2017.

COUTO, L. F. Faces e funções: o (des)uso do PPA a partir de suas funcionalidades e a instabilidade orçamentária. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, n. 37, 2021.

GUZMAN, M. The Chilean experience. *In*: ROBINSON, M. (Ed.). **Performance budgeting**: linking funding and results. New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 234-247.

HIJAL-MOGHRABI, I. Why is it so hard to rationalize the budgetary process? A behavioral analysis of performance-based budgeting. **Public Organization Review**, v. 19, n. 3, p. 387-406, 2019.

JORDAN, M. M.; HACKBART, M. M. Performance budgeting and performance funding in the states: a state assessment. **Public Budgeting & Finance**, v. 19, n. 1, p. 68-88, 1999.

KONG, D. Performance-based budgeting: the U.S. experience. **Public Organization Review**, v. 5, n. 2, p. 91-107, 2005.

LASSANCE, A. What is a policy and what is a government program? A simple question with no clear answer, until now. **SSRN Eletronic Journal**, 10 nov. 2020. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3727996>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

LU, E. Y., WILLOUGHBY, K. Performance budgeting in American states: a framework of integrating performance with budgeting. **International Journal of Public Administration**, v. 38, n. 8, p. 562-572, 2015.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **2016 OECD performance budgeting survey**: integrating performance and results in budgeting. Paris: OECD, 2016. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Survey-Highlights.pdf>>.

ROBINSON, M. **Connecting evaluation and budgeting**. Independent Evaluation Group, Washington: IEG/World Bank Group, 2014. (ECD Working Paper Series, n. 30).

SCHOCH, M.; DEN BROEDER, C. Linking information on policy effectiveness and efficiency to budget decisions in the Netherlands. **OCDE Journal on Budgeting**, v. 12, n. 3, p. 1-22, 2013.

VAN NISPEN, F. K. M. Policy analysis in times of austerity: a cross-national comparison of spending reviews. **Journal of Comparative Policy Analysis Research and Practice**, v. 18, n. 5, p. 479-501, 2015.

WILLOUGHBY, K.; BENSON, P. **Program evaluation, performance budgeting and PART: the U.S. federal government experience**. Atlanta: Georgia State University, 2011. (ICPP Working Papers, n. 92).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 16 mar. 2021.

GUIMARÃES, A. S. **A avaliação de políticas públicas no Senado Federal (2014-2017): notas de pesquisa**. Brasília: SF, 2019. (Textos para Discussão, n. 263).

HAWKESWORTH, I.; KLEPSVIK, K. Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12. **OECD Journal on Budgeting**, v. 13, n. 1, p. 105-140, 2013. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-levers-strategic-agility-and-the-use-of-performance-budgeting-in-2011-12_budget-13-5k3ttg15bs31#page1>.

SRITHONGRUNG, A. An evaluation of performance-based budget reform in asian countries. **International Journal of Public Administration**, v. 41, n. 4, p. 257-267, 2018.

Parte 6

Poder Legislativo, Órgãos de
Controle e Sociedade Civil

ORÇAMENTO IMPOSITIVO DAS EMENDAS COLETIVAS DE BANCADA: INDO ALÉM DO PODER DE EMENDA *VERSUS* PODER DE AGENDA

Cristian Jesus da Silva¹
Erlene Maria Coelho Avelino²
Júlia Marinho Rodrigues³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo investigar as diferentes racionalidades presentes na aprovação das emendas parlamentares impositivas de bancada. Parte-se da teoria da dupla arena, que prevê a coexistência de incentivos para comportamentos individuais distributivistas, mas também se reconhece que as regras internas de funcionamento do parlamento favorecem a atuação dos partidos. Utiliza-se a estrutura narrativa proposta por Barzelay e Velarde (2004) para rastrear o processo de aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019, que instituiu a obrigatoriedade de execução para as emendas coletivas de bancada. O estudo desse caso demonstra que não há contradição entre o comportamento individual e o coletivo.

Em 26 de junho de 2019, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 100, que torna obrigatória a execução de emendas parlamentares apresentadas pelas bancadas estaduais ao orçamento federal. A aprovação de uma nova Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do orçamento impositivo faz parte de uma tendência de maior ativismo do Poder Legislativo em matéria orçamentária, observada nos últimos anos, e de mudanças no padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro. Esse processo de constitucionalização da obrigação de execução das emendas parlamentares foi iniciado com a Emenda Constitucional nº 86/2015, que tornou impositivas as emendas individuais.

A decisão legislativa de também tornar obrigatória a execução das emendas coletivas de bancadas de parlamentares de estado ou do Distrito Federal lança novos desafios teóricos à ciência política, tendo em vista que os modelos distributivista

1. Mestrando em ciência política no Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB).

2. Mestranda em ciência política no Ipol/UnB.

3. Doutoranda em ciência política no Ipol/UnB.

e partidário de padrão de comportamento parlamentar não seriam suficientes para explicar, de forma isolada, a impositividade dessas emendas coletivas. Além disso, essa mudança institucional demonstra que, apesar dos resultados consistentes da literatura sobre presidencialismo de coalizão, é preciso direcionar mais o olhar para dentro do Legislativo e para a lógica de ação parlamentar, indo além da análise dos pressupostos para a formação das coalizões governamentais.

O objetivo deste capítulo é averiguar as principais razões para a aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019, considerando aspectos contextuais e institucionais, bem como fatores que influenciaram a decisão dos parlamentares. Essa análise é importante para compreender a lógica do comportamento parlamentar no uso de emendas parlamentares e investigar outras racionalidades existentes, além de um conflito inerente entre o poder de agenda do presidente e o poder de emenda dos congressistas.

O estudo sobre a aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019 utiliza a estratégia de narrativa analítica, desenvolvida por Barzelay e Velarde (2004) para examinar o episódio, identificando os eventos que se interligam a esse processo decisório e que contribuíram para a mudança institucional. Parte-se dos pressupostos previstos no modelo da dupla arena, que prevê a coexistência de incentivos individualistas com outros tipos de incentivos coletivos existentes na arena Executivo-Legislativo e eleitoral.

Em termos de organização, este capítulo encontra-se dividido da seguinte forma: a seção 2 aborda o referencial teórico que guia a análise, contemplando a agenda de pesquisa sob a racionalidade do comportamento parlamentar e a relação com o orçamento público e as emendas parlamentares; a seção 3 trata da metodologia aplicada no trabalho; na seção 4 é demonstrado o processo de rastreamento da Emenda Constitucional nº 100/2019, conforme a estrutura narrativa utilizada. A seção 5, por sua vez, discute os achados e os resultados das outras seções para abordar o debate sobre a racionalidade do comportamento parlamentar em torno das emendas impositivas, buscando ir além da discussão do poder de agenda *versus* poder de emenda no orçamento público. Por último, na seção 6, são apresentadas as conclusões gerais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção tem a pretensão de fazer uma análise crítica dos modelos explicativos do comportamento parlamentar no presidencialismo de coalizão brasileiro e estabelecer sua relação com o estudo das emendas de deputados e senadores ao orçamento federal. Divide-se em duas partes, sendo a primeira direcionada às perspectivas teóricas do comportamento parlamentar e a segunda aos elementos que correlacionam o comportamento parlamentar ao orçamento, especialmente às emendas parlamentares.

2.1 O comportamento parlamentar

Partindo de um panorama sobre a literatura que busca explicar o comportamento parlamentar no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, podemos identificar vertentes bem delineadas que se distinguem em função das teorias e dos modelos de análise empregados.

Considerando a utilização que os pesquisadores fizeram das variáveis explicativas em seus modelos, chega-se, sem maiores problemas, a três grupos de estudos sobre o Legislativo brasileiro. (...) é perfeitamente possível classificar os referidos grupos pela sua opção teórica, ou seja, pelo conjunto de variáveis explicativas que os autores deram mais significado. Nesse sentido, passaremos a chamar o Grupo I de modelos de arena Executivo-Legislativo, que também poderia ser chamado de modelo de processo decisório; o Grupo II, de modelos de arena eleitoral; e o Grupo III, de modelos de dupla arena (Santos, 2008, p. 7).

Na lógica argumentativa do modelo de arena Executivo-Legislativo, a ação coletiva predomina no comportamento parlamentar em razão dos efeitos dos poderes de agenda do presidente e das instituições do processo decisório que concentram poderes em lideranças partidárias (Figueiredo e Limongi, 2001). Em direção oposta, os argumentos do modelo de arena eleitoral sustentam que o sistema eleitoral, associado ao *mix* institucional do presidencialismo brasileiro, gera a fraqueza dos partidos e leva a comportamentos individualistas no parlamento brasileiro (Ames, 2003). No modelo explicativo de dupla arena, a premissa é a coexistência e coabitação das duas vertentes explicativas anteriores.

Em outras palavras, as regras eleitorais proporcionam incentivos para os políticos se comportarem individualmente, fragilizando, assim, os partidos na arena eleitoral, enquanto as regras internas do Congresso e os poderes presidenciais tornam o comportamento dos parlamentares extremamente dependente da lealdade aos seus respectivos partidos, fortalecendo estes últimos dentro do Congresso (Pereira e Muller, 2003, p. 737).

Essas vertentes também podem ser diferenciadas em razão das críticas que fazem em relação ao funcionamento do modelo político brasileiro (Rennó, 2006). Os adeptos da lógica da ação coletiva e partidária fazem uma defesa dos aspectos positivos do presidencialismo brasileiro, especialmente da capacidade de coordenação da agenda da coalizão partidária por parte do Executivo e das lideranças legislativas (Santos, 2006; Figueiredo e Limongi, 2006). Dentro dessa visão, o mecanismo político seria eficiente.

Os críticos mais enfáticos ao funcionamento do modelo, no entanto, argumentam que os incentivos ao comportamento individualista e não cooperativo dos parlamentares levam o Executivo a trocar recursos públicos por apoio legislativo através de cargos e emendas parlamentares (*pork barrel*). O sistema seria ineficiente, caro e propenso à paralisia decisória (Ames, 2003; Samuels, 2003).

A existência de incentivos e de comportamentos parlamentares contraditórios baseia outro tipo de crítica. Apesar de o Executivo e as lideranças parlamentares conseguirem estabelecer uma relação de coordenação da base parlamentar na coalizão partidária, tal cooperação é obtida por meio da distribuição dos recursos públicos para os parlamentares – o que seria intermediado pelos líderes dos partidos. Assim, embora o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro funcione com base no mercado de trocas e com perfil localista, paroquial ou clientelista, ele (o sistema) também induz um comportamento parlamentar partidário, coletivo e nacional. O *trade-off* dessa simbiose seria relativamente eficiente, tendo em vista que os custos transacionais das emendas parlamentares são ínfimos em relação ao todo orçamentário (Pereira e Mueller, 2002).

Essa multiplicidade de comportamentos possíveis, associada às características do presidente e à sua capacidade de gerir os conflitos da coalizão, impacta o próprio padrão de relacionamento Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro. Rennó (2006), ao comentar os achados de Pereira, Power e Rennó (2005a; 2005b), aponta que as instituições do presidencialismo de coalizão brasileiro não padronizam o comportamento dos principais atores políticos do sistema, tornando-o permeável ao oportunismo e à instabilidade – especialmente quando há um alto nível de conflito na relação Executivo-Legislativo. Em sentido bastante semelhante, Abranches (1988; 2018) pontua que há heterogeneidade e disparidades nos comportamentos políticos no sistema brasileiro, variando desde padrões atrasados de individualismo e clientelismo até formas coletivas estruturadas de forma ideológica.

Sendo assim, ainda que diversos estudos tenham se dedicado a identificar determinado padrão de comportamento existente no parlamento brasileiro, é preciso considerar que outros modelos também possam coexistir em mesma intensidade ou nível de influência sobre os resultados da ação parlamentar, inclusive no relacionamento entre Executivo e Legislativo.

Os testes de hipótese desenvolvidos por Amorim Neto e Santos (2003) reforçam essa percepção. Ao aplicar a tese distributivista de comportamento parlamentar (formulada por Barry Ames), eles identificaram comportamentos congruentes e incongruentes com a lógica distributivista a partir do modelo de análise de segredo ineficiente. Um sistema de segredo ineficiente é aquele que não consegue oferecer, claramente, na arena eleitoral, opções de escolha de políticas públicas de caráter geral ou nacional. Isso ocorre em razão do comportamento individualista e paroquialista dos parlamentares. Outras duas características presentes num sistema de segredo ineficiente é a existência de Executivo com forte poder de ação na arena legislativa e de líderes partidários com baixo poder de controle sobre sua bancada. Portanto, o pressuposto do estudo era que o padrão localista e paroquial

seria dominante e que as lideranças partidárias funcionariam como uma espécie de lobistas dos interesses locais perante o Executivo nacional.

Os resultados mostraram um bom nível de contradição, havendo elementos distributivistas que confirmavam e outros achados que contradiziam a tese. A conclusão dos autores foi no sentido de que a descoberta do segredo ineficiente do presidencialismo brasileiro passa pela conjugação de fatores distributivistas e partidários. Desconsiderar qualquer um desses fatores levaria a uma visão muito restritiva da realidade.

Diante disso, a primeira questão trabalhada nesta pesquisa foi identificar se o comportamento parlamentar em torno das emendas ao orçamento público reflete apenas uma lógica de padrão distributivista, como implicitamente trabalha parte da literatura, ou, de outra forma, se também apresenta elementos de um padrão coletivo e nacional.

Nesse aspecto, a emergência da imposibilidade das emendas orçamentárias ocorrida nos últimos anos parece ser um bom elemento de análise. A criação de orçamento impositivo por PEC de iniciativa do próprio Legislativo – instrumento que bloqueia qualquer exercício do poder de agenda constitucional do presidente – reflete um processo político de construção da preferência majoritária dos congressistas brasileiros sobre o tema e, devido à perenidade desse tipo de norma, pode oferecer elementos de análise dos padrões de comportamento parlamentar a ser observados no futuro.

2.2 Orçamento público e emendas parlamentares

O orçamento público é o instrumento que estima as receitas e despesas do governo para determinado período, definindo, assim, o perfil de alocação dos recursos a serem extraídos da sociedade (Calmon, 2006). Conforme o art. 165 da CF/1988, leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecem o Plano Plurianual (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). As metas e diretrizes definidas no PPA e na LDO orientam a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa). Os projetos relativos ao PPA, LDO e LOA, bem como os créditos adicionais, são apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum (Brasil, 1988, art. 166).

Diferentemente do que ocorria no regime militar, a CF/1988 restaurou a prerrogativa do Congresso Nacional de emendar o orçamento (Rodrigues, 2018). Tais emendas possibilitam acrescentar, suprimir ou modificar determinados

itens do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo e podem ser feitas às receitas e às despesas.⁴

As emendas à despesa são as que geram maior interesse por parte dos parlamentares e são classificadas como de remanejamento, apropriação ou de cancelamento, nos termos do art. 37 da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional. A emenda de remanejamento propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, se coloca como fonte exclusiva de recursos e a anulação equivalente de dotações constantes do projeto de lei, excetuando as de reserva de contingência. A emenda de apropriação é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotação e, simultaneamente, como fonte de recursos, anula valor equivalente proveniente de outras dotações e verbas da chamada reserva de recursos. A emenda de cancelamento é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

Essas emendas ao orçamento anual também podem ser classificadas em individuais e coletivas. As coletivas podem ser apresentadas por bancadas estaduais e comissões de ambas as Casas; e as individuais, por deputados e senadores (Vesely, 2012). Além dessas, a resolução supracitada dispõe que os relatores também podem apresentar emendas parlamentares.

De acordo com a Resolução nº 1/2006, cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais, no valor total definido pelo parecer preliminar do relator. As comissões permanentes do Senado e da Câmara podem apresentar até 8 emendas: 4 de apropriação e 4 de remanejamento. No que tange às emendas de bancadas estaduais, relativas a matérias de interesse do estado e do Distrito Federal, a mesma resolução estabelece que poderão ser apresentadas no mínimo 15 e no máximo 20 emendas de apropriação, além de 3 emendas de remanejamento.⁵

Sobre a discussão das emendas, verifica-se que o debate ocorre principalmente na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Essa comissão acaba sendo o principal campo de disputa e informação no Congresso no que se refere ao orçamento. Embora a legislação determine uma divisão de responsabilidades entre a CMO e o plenário do Congresso, o que predomina na elaboração do orçamento são as decisões da comissão (Rocha, 1997 *apud* Bezerra, 1999).

Analisando essa discussão em torno do orçamento dentro da CMO, é possível observar que a preocupação maior do Poder Legislativo vem sendo com o valor reservado para as emendas parlamentares. Pereira e Mueller (2002) tentam responder por que os parlamentares se contentam com um papel reduzido na elaboração do

4. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>>.

5. A Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional ainda estabelece que as bancadas estaduais com mais de onze parlamentares poderão apresentar, além do mínimo de quinze emendas, uma emenda de apropriação para cada grupo completo de dez parlamentares da bancada que exceder onze parlamentares.

orçamento. A conclusão dos autores é de que “esse papel, mesmo que limitado, proporciona altos retornos eleitorais, pois quanto mais emendas individuais são executadas, maiores serão as chances de reeleição do parlamentar” (Pereira e Muller, 2002, p. 274). Outros autores, como Tollini (2013), relativizam esse papel reduzido, mostrando que, quando se consideram apenas os gastos discricionários – ou seja, aqueles sob os quais o governo tem poder de decisão –, o peso das emendas parlamentares é considerável.

Retomando o modelo distributivista, essa perspectiva considera que as emendas são destinadas a interesses locais e paroquiais de uma clientela eleitoral. Assim, seria de se esperar que as emendas fossem dirigidas a ações tipicamente locais ou a grupos específicos, como obras e assistência social, e não a políticas nacionais de caráter coletivo ou difuso. Desse modo, os parlamentares que fazem parte da coalizão se beneficiam recebendo verbas orçamentárias que, apesar de pequenas em relação à totalidade do orçamento, seriam suficientes para garantir a sobrevivência política. O Executivo, que centraliza a elaboração do orçamento, faz uso estratégico da liberação de emendas a fim de ganhar votos favoráveis a suas propostas (Pereira e Muller, 2002). Por conseguinte, as emendas parlamentares seriam um dos meios utilizados para neutralizar poderes de veto.

Figueiredo e Limongi (2005) se contrapõem a essa ideia particularista da troca de votos pela execução de emendas. Para os autores, o modelo desconsidera a realidade partidária, uma vez que, pela ótica distributivista, o presidente poderia executar emendas às expensas de suas próprias prioridades, sem levar em conta a divisão dos parlamentares em governistas e oposicionistas. Para os autores, a alocação de recursos feita por legisladores é complementar e não contrária à do Executivo. As emendas executadas seriam aquelas que se acomodam no interior do programa de governo, podendo ser de parlamentares da oposição e/ou da situação. Ademais, os autores destacam que, além das emendas individuais, os congressistas podem apresentar emendas coletivas e de relatores, o que contraria a constatação de que o processo orçamentário é orientado exclusivamente para atender interesses individualistas.

Apresentadas essas perspectivas, é possível observar que a literatura aplica os dois tipos de racionalidade do comportamento parlamentar – distributivista e partidário – à execução das emendas parlamentares ao orçamento. Sendo assim, a lógica da ação legislativa no que concerne ao orçamento é explicada tanto pelo modelo de arena eleitoral quanto pelo modelo Executivo-Legislativo apresentados na seção anterior.

Este capítulo parte da premissa de que as escolhas dos parlamentares no que se refere às emendas ao orçamento passa pela conjugação dos fatores distributivistas e partidários, bem como por outros elementos institucionais e incentivos políticos.

Estudos recentes vêm demonstrando a insuficiência e as contradições presentes nos dois modelos para explicar isoladamente a lógica das emendas individuais ao orçamento.

A pesquisa de Mesquita (2008), por exemplo, não confirma a conexão eleitoral mediada pelas emendas. Seu estudo não nega a importância das emendas, ainda que constata que as questões que se mostraram mais relevantes para explicar o sucesso na busca pela reeleição não são locais, mas de cunho político mais amplo. Cada parlamentar adotaria estratégias próprias que variam conforme a trajetória política individual.

Estudo realizado por Melo, Oliveira e Souza (2017) sobre emendas ao orçamento da União entre 2002 e 2014 mostra que a diferença entre a execução de emendas da base e da oposição é pequena. Enquanto a base do governo teve 64,25% das emendas empenhadas, a oposição obteve 63,03% – uma diferença de 1,22%. Cenário semelhante se verificou na classificação por espectro ideológico, sendo que a esquerda obteve empenho de 66,01% de suas emendas constantes no orçamento; a direita, 64,03%; e o centro, 62,67%. Ainda que sejam favoráveis à base e aos partidos ideologicamente mais próximos dos governos no período, os números não mostram uma assimetria relevante para justificar comportamentos diferentes desses grupos na arena política ou eleitoral.

Além disso, os dados do estudo de Melo, Oliveira e Souza (2017) também mostram algumas nuances importantes no comportamento em relação às emendas. Das trinta grandes funções programáticas, as três que mais receberam emendas parlamentares, em ordem decrescente, foram saúde, educação e urbanismo, ou seja, quase metade de todas as emendas. Também foram as mais contempladas na lei orçamentária e as mais empenhadas pelo Executivo. Juntas, saúde e educação – políticas nacionais de caráter coletivo – respondem por 39,24% das emendas aprovadas pelo Legislativo entre 2002 e 2014, bem como por 36,10% das emendas empenhadas pelo Executivo. A função urbanismo, que teoricamente seria mais localista, representou 9,59% do que foi aprovado e 10,15% das emendas empenhadas.

Ou seja, a principal preferência dos congressistas foi por políticas nacionais de caráter geral que compõem a agenda do Executivo, normalmente explicada pela lógica da ação coletiva e partidária. Entretanto, a sutileza dos dados também indica que a destinação geográfica das emendas individuais de deputados e senadores é voltada para os municípios em mais da metade dos casos, de forma que, por esse prisma, prevalece uma ótica localista.

Assim, um padrão importante a ser considerado é que os parlamentares passaram a escolher políticas públicas nacionais executadas localmente como meio de alocação de recursos oriundos de emendas orçamentárias. Ainda que não seja o

comportamento exclusivo ou majoritário, ele representou mais de um terço do montante de emendas de 2002 a 2014.

Como explicar, então, esse comportamento distributivista voltado para ações de caráter geral e coletivo? Segundo Pereira e Rennó (2001), duas estratégias eleitorais parecem estar presentes no comportamento parlamentar, sendo uma orientada por beneficiar os interesse de localidades específicas que os congressistas avaliam como importantes para seu futuro eleitoral, e outra direcionada para a *performance* nacional com a qual esses congressistas também buscam viabilizar sua sobrevivência eleitoral. Sendo assim, parece totalmente factível e adequado que o parlamentar reúna as duas estratégias eleitorais numa só ação legislativa, inclusive na emenda parlamentar. Tal achado também poderia ser explicado por algumas facilidades instrumentais, já que as políticas nacionais contam com mecanismos de transferência de recursos mais “amigáveis”, como repasse fundo a fundo – no caso da saúde e da assistência social – e as transferências regulares automáticas no caso da educação. O nível de institucionalização dessas políticas e a estrutura administrativa tangente a elas também se enquadraria nessa mesma categoria. Nesse sentido, a escolha do parlamentar pode também ser influenciada por essa facilidade na execução, em comparação com as demais áreas, cujos repasses são operacionalizados por intermédio de convênios e dependem de arranjos institucionais sujeitos a uma maior discricionariedade, incerteza e instabilidade.

Ou seja, entre as diversas estratégias presentes, chama atenção o uso de emendas parlamentares localistas a serem executadas através de políticas públicas universais institucionalmente estruturadas no arranjo federativo. Nesse contexto, é relevante constatar a ausência de um quadro discriminatório muito acentuado, indicando que havia uma prática (de certa forma) isonômica entre os diversos perfis de parlamentares – pelo menos até 2014. Isso sugere que, do ponto de vista do Legislativo, a criação de uma regra equânime sobre a execução de emendas parlamentares impositivas não tinha o potencial para gerar divisões ou conflitos internos dentro do parlamento – não haveria perdas individuais consideráveis, mas ganhos mútuos.

Sendo assim, a explicação para a criação de tal regra deve estar relacionada a conflitos entre o Executivo e o Legislativo, já que haveria perdas para o presidente e ganhos para os congressistas na mudança do *status quo*. Uma relação conflituosa entre o presidente e o parlamento pode ser entendida como um risco à execução das emendas parlamentares, o que diminuiria a previsibilidade dos congressistas em relação à implementação de suas estratégias políticas e eleitorais.

Como visto, até 2015, a aprovação de emendas ao orçamento não garantia sua implementação, pois cabia ao governo federal decidir sobre a execução ou não de demanda parlamentar que constasse na LOA (Rodrigues, 2018; Melo,

Oliveira e Souza, 2017). O Executivo determinava quais emendas deveriam ser executadas, usando de extrema flexibilidade e arbítrio na negociação com os parlamentares (Pereira e Muller, 2002). Vários integrantes do Congresso Nacional denunciavam o uso político da execução das emendas nas barganhas com o Poder Executivo (Melo, Oliveira e Souza, 2017).

As reivindicações parlamentares geraram propostas legislativas cujo objetivo era bloquear o contingenciamento ou obrigar a execução das emendas apresentadas (Melo, Oliveira e Souza, 2017). A LDO da União de 2014 foi um passo muito importante nesse sentido. Esse instrumento inseriu, pela primeira vez, a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das emendas individuais de senadores e deputados federais.

Essa alteração, inaugurada com a LDO de 2014, foi posteriormente constitucionalizada em 17 de março de 2015, com a promulgação da PEC do orçamento impositivo, que deu origem à Emenda Constitucional nº 86/2015. O contexto político naquele momento era extremamente conflitivo entre o Executivo – início do segundo governo Dilma – e grande parte do Legislativo, especialmente na Câmara dos Deputados, já presidida por Eduardo Cunha.

Com isso, o Poder Executivo ficou obrigado a executar as emendas individuais inseridas na LOA até o limite de 1,2% da receita corrente líquida, sendo que metade desse percentual foi destinada a ações e serviços públicos de saúde. Embora seja chamada PEC do orçamento impositivo, é importante salientar que apenas uma pequena parte do orçamento, referente às emendas individuais dos congressistas, tornou-se impositiva. O orçamento geral manteve seu caráter autorizativo.

A aprovação dessa emenda constitucional gerou a expectativa de diminuir o poder de barganha do Executivo e fortalecer o Legislativo naquele momento. A literatura aponta que um dos principais fatores para a promoção de alterações nas instituições orçamentárias é o interesse pelo fortalecimento do Legislativo enquanto ator coletivo (Shick, 2001; Praça, 2012). Esse efeito precisa ser averiguado por novas pesquisas, mas alguns trabalhos sobre o tema trazem *insights* importantes.

Rodrigues (2018) apresenta evidências de que o Poder Executivo ainda influencia a execução dessas emendas, tendo em vista que diversas rotinas desse Poder protelam ou impedem a execução das emendas. O Executivo define o ritmo de liberação das emendas e os critérios operacionais para a execução orçamentária. Melo, Oliveira e Souza (2017) concluem que os atores políticos reformularam suas estratégias, mas o jogo das emendas continua na mesma arena: a CMO.

Recentemente, o Legislativo agiu de novo para fortalecer seu poder de agenda. Em 26 de junho de 2019, promulgou uma nova emenda no Congresso Nacional (Emenda Constitucional nº 100/2019), originária da PEC

nº 34/2019, que amplia o escopo de emendas impositivas. O resultado disso foi que as emendas coletivas de bancadas estaduais também passaram a ser obrigatórias, seguindo regras já vigentes para as de autoria individual. Essas emendas corresponderão a 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.⁶

Novamente, o contexto da aprovação da PEC é marcado por um ambiente conturbado na relação entre o Executivo (início do governo Bolsonaro) e a maioria do Legislativo, especialmente pela ausência de uma coalizão parlamentar organizada e liderada pelo governo. Contudo, outro elemento também fica aparente: a deterioração das finanças dos entes da Federação e a imposição de medidas fiscais e orçamentárias restritivas por parte da União. Assim como no conflito Executivo-Legislativo, a constrição da capacidade de execução das ações e das políticas públicas por parte do Executivo pode ser classificada como uma ameaça à estratégia eleitoral dos parlamentares, especialmente no que tange à alocação de recursos federais nas suas bases eleitorais. Ao inviabilizar a alocação de recursos ou mesmo os instrumentos federativos tradicionais de execução desses recursos, a agenda restritiva do Executivo pode representar uma ameaça à continuidade de uma prática já consolidada na dinâmica política e eleitoral, de forma a prejudicar também as estratégias de reeleição dos membros do Legislativo.

Por isso, torna-se relevante compreender melhor os motivos que levaram à aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019 e a lógica de ação parlamentar por trás dessa mudança institucional. Tanto o argumento distributivista como o partidário não demonstram ser individualmente suficientes para explicar essa nova alteração na impositividade das emendas. Além do conflito de interesse entre os poderes, há de se investigar as restrições orçamentárias e fiscais, bem como se os arranjos federativos são fatores explicativos do fenômeno. O federalismo, por exemplo, é um elemento institucional que pode levar a posicionamentos conflitantes com a orientação dos líderes partidários (Araújo e Silva, 2012) e ser mais um fator de influência no comportamento do Legislativo. Assim, uma conjugação de diferentes racionalidades pode ter agido para explicar o forte apoio parlamentar a essa emenda constitucional no Legislativo.

3 METODOLOGIA

Para realizar a análise pretendida neste texto, utiliza-se como recurso metodológico a estrutura narrativa desenvolvida por Barzelay e Velarde (2004). O método proposto pelos autores consiste em uma sistematização dos múltiplos eventos envolvidos em um caso complexo. Para compreender o que levou à aprovação do orçamento impositivo para as emendas de bancadas, é preciso rastrear os acontecimentos e

6. Em 2020, no entanto, esse montante foi de 0,8% da receita corrente líquida (art. 2º, Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019).

as decisões que proporcionaram essa mudança e o contexto em que teve lugar. A construção dessa estrutura narrativa possibilita perceber os efeitos das diversas influências na tomada de decisão dos parlamentares.

Segundo os autores, o produto do esforço narrativo é o relato, que organiza em uma sequência coerente os acontecimentos que compõem um fenômeno. Os eventos e a trama são instrumentos fundamentais para a elaboração de um relato. Um evento, elemento básico da análise, é um conjunto de ações ou ocorrências organizado de acordo com seu significado dentro de uma experiência considerada em sua totalidade. É uma construção conceitual mediante a qual o pesquisador organiza o fluxo de acontecimentos segundo as inquietações investigativas. Já a trama do relato corresponde à organização sequencial dos eventos, que vem a ser o fio condutor que dá sentido aos acontecimentos (Barzelay e Velarde, 2004).

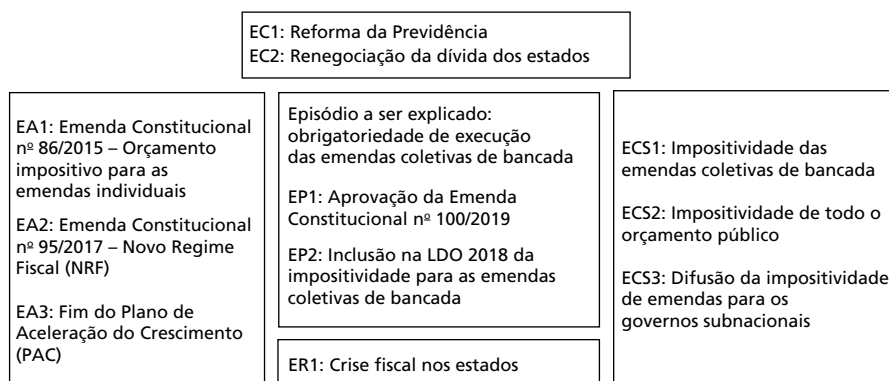
Dessa forma, na aplicação do método narrativo proposto por Barzelay e Velarde (2004), é preciso identificar os diferentes tipos de eventos que fazem parte do fluxo dinâmico do processo estudado. O conjunto de eventos diretamente relacionado ao processo é o episódio central. Trata-se do que se deseja explicar. Além disso, é necessário identificar aqueles eventos que, não sendo parte do episódio, tiveram uma influência significativa nele ou por ele se viram influenciados. Denomina-se evento antecedente (EA) aquele que havia ocorrido antes e que ajuda a explicar o episódio; evento contemporâneo (EC) aquele que também exerceu influência sobre o episódio, mas que temporalmente ocorre de maneira paralela; evento relacionado (ER) aquele que foi influenciado pelo episódio e ocorreu ao mesmo tempo; e evento posterior (EP) aquele que foi influenciado pelo episódio, mas ocorreu posteriormente à ocorrência deste (Barzelay e Velarde, 2004).

Na próxima seção, será feita a aplicação dessa estrutura narrativa ao processo de aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019. Salienta-se que o modelo foi adaptado para este trabalho, tendo em vista a recenticidade do evento principal e a impossibilidade de observação clara dos eventos posteriores. Os eventos consequentes (ECS) serão tratados aqui como possíveis desdobramentos do fenômeno em análise.

4 RASTREAMENTO

A partir da metodologia proposta por Barzelay e Velarde (2004), elaborou-se um diagrama, que tem como objetivo central explicar a aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019.

FIGURA 1
Aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019



Elaboração dos autores.

A Emenda Constitucional nº 100/2019 altera os arts. 165 e 166 da CF/1988 para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal. Dessa forma, estenderam-se para as emendas coletivas de bancada estadual as mesmas regras relativas às emendas individuais.

Nas subseções seguintes serão detalhados os EAs, ECs, EPs, ERs e ECS relacionados à aprovação da Emenda Constitucional nº 100/95, que é o episódio a ser explicado. Ressalta-se que, neste trabalho, optamos por chamar os EPs descritos por Barzelay e Velarde (2004) de ECS a fim de facilitar a notação. Todavia, o conceito utilizado é o mesmo.

4.1 EA

O primeiro EA mapeado foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, que estabeleceu a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares até o limite de 1,2% da receita corrente líquida verificada no ano anterior.⁷

Em relação à execução do orçamento público, consoante o princípio da separação dos Poderes, Executivo e Legislativo possuem perspectivas diferentes. Ao Poder Executivo interessa ter uma programação flexível e genérica, de tal forma que os ajustes possam ser feitos internamente, sem a necessidade de aprovação do Congresso Nacional. No entanto, para os parlamentares, o ideal é a execução do orçamento tal qual aprovado pelas Casas, garantindo assim um maior respeito às decisões do Legislativo.

7. Em realidade, a LDO 2015 (Lei nº 13.080/2015), em seu art. 55, já previa o percentual de 1,2% da receita corrente líquida da União para as emendas parlamentares individuais, mas sem o caráter definitivo que foi alcançado com a emenda constitucional.

Antes da aprovação do orçamento impositivo, havia um desconforto grande dos parlamentares com o contingenciamento – o qual nunca teve regras claras e sempre recaiu, majoritariamente, sobre as programações que não constavam da proposta orçamentária encaminhada originalmente, ou seja, nas emendas acrescidas pelo Congresso Nacional. Conforme apontado por Rodrigues (2017, p. 167),

esse comportamento do Poder Executivo ao longo dos anos fomentou uma insatisfação crescente dos parlamentares, que inclusive eram pressionados pelos prefeitos, ao não conseguirem cumprir com suas promessas de execução de obras e serviços nas localidades.

Esse cenário de insatisfação também é retratado pelo número de propostas legislativas⁸ apresentado entre 2000 e 2015 a fim de modificar as regras relativas às emendas parlamentares. Diniz (2016) também destaca o papel “empreendedor” desempenhado pelo deputado Henrique Eduardo Alves, que, ao se candidatar à presidência da Casa (2013-2014), colocou a aprovação do orçamento impositivo para as emendas individuais como um de seus principais objetivos. Considerando essas questões, o aumento do conflito entre Executivo e Legislativo no segundo governo Dilma e a janela de oportunidade que se abriu em 2015, entre outros fatores, pela fragilidade do Poder Executivo, aprovou-se naquele ano a Emenda Constitucional nº 86/2015, que alterou os arts. 165 e 166 da CF/1988.

O parágrafo 11 do art. 166 estabeleceu a obrigatoriedade de execução das emendas individuais até o montante de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária enviado pela União, sendo que metade desse percentual deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 (Brasil, 1988).

Para Tollini (2013), a escolha das emendas individuais como alvo da imposibilidade (em detrimento das emendas coletivas) se deu pela maior possibilidade de associação entre o parlamentar e o eleitor na identificação e no atendimento das demandas locais. Um voto em separado⁹ foi apresentado pelo senador Pedro Taques (2013, p. 17), que afirmou que

essa PEC tramitando no afogadilho não altera em absolutamente nada os mecanismos de cooptação do Legislativo que hoje impõem a subserviência consentida do Congresso Nacional ao Executivo e destroem o princípio constitucional da independência dos Poderes.

8. PEC nº 2 e 313, de 2000; 421 e 481, de 2001; 9 e 527, de 2002; 24 e 169, de 2003; 385 e 565, de 2005; 46 e 96, de 2007; 281, de 2008; 321 e 330, de 2009; 20, de 2011; e 145, 152, 189, 192, 201 e 232, de 2012.

9. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143>>.

No parecer¹⁰ da CMO sobre a LDO de 2016, ao comentar a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, afirma-se que

o orçamento impositivo é reconhecido como matéria sensível nas relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Sua missão é, ainda, eliminar ou pelo menos amenizar a possibilidade de uso do principal instrumento de definição das políticas públicas, o orçamento, como meio de pressão por qualquer das instituições, para interferir na autonomia e independência de cada Poder. O novo regime, em sua essência, cria o dever de execução, além de adotar critério de contingenciamento uniforme, evitando-se o uso discricionário da execução orçamentária (Brasil, 2015, p. 5).

Diniz (2016) considera que a aprovação da PEC do orçamento impositivo se insere num quadro institucional mais amplo, com o Congresso retomando algumas prerrogativas e apresentando maiores taxas de ativismo legislativo. O autor também considera que a aprovação da proposta foi um sinal claro de insatisfação da base de sustentação do governo, sendo que o grande promotor da emenda, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), era um dos principais partidos envolvidos na coalizão.

Um segundo evento importante foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o NRF já no governo Temer. Com isso, as despesas primárias passaram a contar com um limitador: em 2017, o teto constituiu-se das despesas executadas em 2016, corrigidas em 7,2%; e de 2018 em diante, vigorando o limite do exercício anterior, atualizado pela inflação de doze meses. O principal objetivo do NRF é limitar o crescimento das despesas primárias, reduzindo-as em relação ao produto interno bruto (PIB) do país por um período de até vinte anos. Dessa forma, reduziu-se ainda mais a potência das emendas parlamentares e projetou-se, a longo prazo, uma constrição da realização da despesa na execução das ações e dos serviços públicos.

Tradicionalmente, o parlamento brasileiro, ao analisar a LOA, não produz um corte de despesas para incorporar suas propostas de alterações. Ao contrário, é feita uma reestimativa da receita para, assim, com esse montante excedente, aplicá-la às políticas públicas consideradas prioritárias pelos deputados e senadores. Conforme pode ser visto na tabela 1, entre 2002 e 2017, o valor aprovado na LOA para as receitas primárias líquidas de transferências foi sistematicamente maior que o valor original encaminhado pelo Poder Executivo na PLOA – com exceção de 2008, 2009 e 2015. E essa diferença foi, majoritariamente, direcionada para as emendas parlamentares.

10. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2016/rel_apres/01_Relatorio.pdf>.

TABELA 1

Receita primária líquida de transferências a estados e municípios (2004-2017)¹
(Em R\$ 1 mil)

Ano	Ploa	LOA	Diferença entre LOA e Ploa
2004	338.371	346.862	8.491
2005	387.462	404.112	16.650
2006	440.051	455.774	15.723
2007	501.576	514.330	12.754
2008	565.588	563.601	1.988
2009	662.348	662.102	246
2010	709.693	729.982	20.289
2011	802.753	825.143	22.391
2012	911.675	937.782	26.107
2013	1.011.261	1.033.266	22.005
2014	1.080.613	1.092.730	12.117
2015	1.217.092	1.205.232	11.861
2016	1.161.588	1.201.121	39.533
2017	1.161.306	1.171.455	10.149

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

Elaboração da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

Nota: ¹ Não inclui compensação por desoneração da folha.

Contudo, com a aprovação do NRE, deixou de ser interessante reestimar as receitas, pois o teto de gastos é um limitador às despesas. Almeida e Bijos (2019) pontuam que, uma vez limitadas as despesas, deixou de fazer sentido buscar alternativas que se traduzissem em uma elevação de receitas, visto que esse montante não poderá ser gasto, ao contrário, deverá necessariamente permanecer “esterilizado”, isto é, ser destinado a despesas financeiras ou, ainda, a despesas primárias não sujeitas ao teto.

Como as programações objeto de emendamento parlamentar são, tradicionalmente, pertencentes ao grupo das despesas primárias sujeitas ao teto, desvaneceu-se a motivação política que uma vez incentivou a sistemática da reestimativa (Almeida e Bijos, 2019, p. 20).

Um último EA que merece destaque é o enfraquecimento do PAC. Criado em 2007, o PAC foi um programa do governo federal brasileiro que buscava estimular o crescimento econômico a partir de um conjunto de obras de infraestrutura (portos, rodovias, aeroportos, redes de esgoto, geração de energia, hidrovias, ferrovias etc.). Havia ainda uma priorização das obras do PAC para a liberação de recursos orçamentários e financeiros. Todavia, o Congresso não tinha poder de definição e tampouco de indicação dessas obras, o que claramente diminuiu a capacidade dos parlamentares de apadrinhar ou de “reclamar os créditos” pelos

empreendimentos. Diniz (2016, p. 33) afirma que “o Executivo estaria roubando o lugar dos parlamentares na hora da entrega de obras públicas de pequeno porte”. Ainda segundo o autor, esse descontentamento era grande inclusive no interior da coalizão governista, o que ajuda a explicar a “facilidade” na aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, pois, com a proeminência do PAC, as emendas foram colocadas em segundo plano.

Outro aspecto mais recente, que merece ser abordado, é o decréscimo de recursos do PAC. Conforme pode ser visto na tabela 2, as despesas referentes ao marcador do resultado primário (RP) 3¹¹ vêm diminuindo a cada ano.

TABELA 2
Obras do PAC: valores autorizados/empenhados (2007-2019)

Ano	RP	Autorizado (R\$)	Empenhado (R\$)
2007	3 - PAC	10.617.824.499,37	9.224.046.022,15
2008	3 - PAC	14.086.495.006,29	12.148.106.408,19
2009	3 - PAC	12.587.402.490,12	16.893.350.594,81
2010	3 - PAC	32.418.197.033,00	29.727.741.064,45
2011	3 - PAC	40.439.673.257,00	35.373.768.882,84
2012	3 - PAC	73.954.043.196,00	53.890.715.937,75
2013	3 - PAC	67.026.119.798,00	63.141.627.049,11
2014	3 - PAC	62.092.324.712,00	53.603.616.566,99
2015	3 - PAC	67.306.469.556,00	42.100.086.176,18
2016	3 - PAC	32.072.291.339,00	29.717.566.262,00
2017	3 - PAC	29.030.628.778,00	28.418.910.819,49
2018	3 - PAC	25.294.339.637,00	25.409.807.434,26
2019	3 - PAC	21.969.162.666,00	13.563.651.285,40

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Esse ponto é importante, pois o PAC foi o principal instrumento para o investimento do governo federal nos estados e municípios durante os últimos anos e, ao diminuir o volume desses recursos, há também um comprometimento do desenvolvimento local, que supera inclusive a questão do “apadrinhamento”, pois se não há obras, não há crédito político algum a ser reclamado. Dessa forma, os parlamentares voltaram a ser pressionados por prefeitos e governadores no sentido de garantir recursos adicionais para suas bases eleitorais.

11. LDO 2019: “Art. 6º (...) § 4º O identificador de RP auxilia a apuração do resultado primário previsto no art. 2º, devendo constar do PLDO de 2019 e da respectiva lei em todos os grupos de natureza de despesas (GNDs), identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2019, nos termos do inciso IX do anexo I, se a despesa é: (...) c) discricionária abrangida pelo PAC (RP 3). Não foram consideradas as obras do orçamento de investimento das empresas estatais.”

Esse conjunto de eventos antecedentes constitui condições necessárias (mas não suficientes) para a Emenda Constitucional nº 100/2019. O primeiro deles, a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2016, por mostrar o “caminho das pedras” e também por ter se constituído uma espécie de “projeto piloto” para a imposibilidade de todas as emendas. O segundo evento (instituição do NRF) contribuiu para limitar o poder de emendamento do Congresso Nacional ao tornar inócua a reestimativa de receita, que sempre foi o instrumento usual utilizado pelos parlamentares para “encaixar” suas demandas no orçamento sem o desgaste de efetuar cortes em outras políticas públicas. E, por fim, um enfraquecimento do PAC, que promoveu uma diminuição dos investimentos federais e voltou a despertar o interesse dos atores políticos pelas obras de maior vulto, justamente as que são contempladas pelas emendas coletivas de bancada – objeto da Emenda Constitucional nº 100/2019.

4.2 EC e ER

Dada a ligação identificada entre EC e ER, ambos os eventos serão tratados conjuntamente nesta seção. Concomitantemente à discussão e aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019 há a chamada Reforma da Previdência (PEC nº 6/2019) e o Programa de Socorro aos Estados e aos Municípios, Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 149/2019. Ambos os eventos são importantes, pois se relacionam às finanças públicas e à crise fiscal experimentada por União, estados, municípios e Distrito Federal.

A proposta de reforma, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em fevereiro de 2019, sinaliza significativas alterações nos capítulos constitucionais relacionados à seguridade social com também significativos impactos financeiros. Cabe lembrar que, tradicionalmente, a intervenção do Estado brasileiro no campo social se baseou, durante muitos anos, na tecnologia do seguro social, com cobertura limitada e forte caráter corporativista. Todavia, a CF/1988 marcou um ponto de inflexão, com a adoção do conceito de seguridade social. Seu art. 194 prevê que a seguridade social “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988).

Contudo, o discurso do Poder Executivo, ao defender a atual proposta de reforma, é de uma simples reforma atuarial, com vistas a eliminar os privilégios e promover o equilíbrio das contas públicas. Esquece-se (propositalmente) que em todos os países do mundo a previdência social cumpre um papel fundamental nos regimes de proteção social. Por exemplo, no caso brasileiro, a CF/1988, ao instituir a previdência rural, de caráter universal e com regras diferenciadas de contribuição, preconizou uma política altamente desmercadorizante, que ampliou sobremaneira o caráter redistributivo do sistema de proteção social no Brasil. As consequências

dessa ampliação da desmercadorização por parte da CF/1988 foram, por um lado, a redução das desigualdades; por outro, um aumento da disputa pelo fundo público. Não à toa, as propostas de reformas são uma constante, pois os sistemas de proteção social não são uma obra acabada, mas um processo histórico, com avanços e retrocessos.

As ameaças ao sistema de proteção e seguridade social, por conseguinte, têm o potencial de ameaçar as ações e as políticas públicas que foram consolidadas nessa área durante as últimas décadas, com reflexos potenciais maiores nas áreas mais pobres.

O outro evento contemporâneo identificado foi o Programa de Socorro aos Estados, consubstanciado no PLP nº 149/2019, que cria o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF). Trata-se de uma iniciativa para promover o alívio aos estados e municípios mais endividados, que prevê liberação de empréstimos com aval da União para resolver os problemas financeiros imediatos, condicionados à adoção de medidas de ajuste fiscal que permitam a recuperação da capacidade de pagamento dos entes federativos até 2022.

A questão das finanças subnacionais piorou tanto na última década que somente entre 2014 e 2019 foram três tentativas de socorro: LCs nºs 148/2014, 156/2016 e 159/2017. Tais leis promoveram a renegociação das dívidas, mas não foram capazes de solucionar a crise fiscal. O PLP nº 149/2019 tinha o objetivo de oferecer uma solução estrutural, propondo que, para o recebimento dos recursos federais, os entes teriam que cumprir pelo menos três de oito medidas de ajuste fiscal. São elas: i) privatização de empresas e utilização dos recursos para quitação de dívidas; ii) redução dos incentivos tributários; iii) extinção de benefícios aos servidores estaduais ou municipais não previstos para os servidores públicos federais; iv) adoção do teto dos gastos; v) eliminação das vinculações de receitas de impostos não previstas na CF/1988; vi) criação de conta única similar à da União; vii) adoção de medidas voltadas à prestação de serviço de gás canalizado; e viii) adoção do modelo de concessão para os serviços de saneamento básico.

A grave situação fiscal dos estados e municípios comprometeu a oferta de serviços públicos e reduziu drasticamente a capacidade de investimento desses entes. Dessa forma, a crise das finanças e a perspectiva de menor gasto social por parte da União pressionam os entes federados e formam mais um incentivo para a aprovação da impositividade das emendas coletivas, que poderão destinar recursos para essas localidades.

4.3 EP

Como evento principal tem-se a própria aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019, mas também se considerou relevante mencionar as alterações promovidas pela LDO 2017, que já anteciparam uma parte do conteúdo constitucional.

No bojo da aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, que tornou obrigatória a execução de emendas parlamentares individuais, a LDO 2016 (Lei nº 13.242/2015) inovou e estendeu a impositividade para emendas coletivas de bancada, conforme disposto no art. 52-L.

A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual aprovadas na lei orçamentária compreende, no exercício de 2016, cumulativamente, o empenho e o pagamento correspondentes a 0,8 % (oito décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2015.¹²

Tal dispositivo se repetiu nas LDOs 2017, 2018 e 2019. Inclusive, na LDO 2017, o relator considerou que

a exigência de execução obrigatória para algumas emendas de bancada foi um grande avanço na participação do Congresso Nacional na definição e na execução das políticas públicas que atendem diretamente ao cidadão.¹³ (...) Dessa forma damos prosseguimento ao processo de dar efetividade às propostas feitas pelo Congresso Nacional, que se iniciou com o advento das emendas parlamentares impositivas e agora avança para as emendas propostas pelas bancadas estaduais.¹⁴

Ou seja, claramente há um entendimento dos parlamentares de que a impositividade das emendas representa um ganho para o parlamento e uma modificação expressiva nas relações entre Executivo e Legislativo. Cabe mencionar que a partir da LDO 2017 (Lei nº 13.408/2016), criou-se o identificador de RP 7 para as despesas discricionárias decorrentes de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual de execução obrigatória, nos termos da própria LDO. Trata-se de um marcador fundamental para que seja feito o acompanhamento da execução das emendas coletivas de bancada.

Quanto à sua tramitação, a Emenda Constitucional nº 100/1995 tem sua origem na PEC nº 2/2015, de iniciativa do deputado Hélio Leite e outros, que, inicialmente, tinham a intenção de alterar o art. 166 da CF/1988, acrescentando os §§ 9-A e 11-A e alterando o § 17 para tornar obrigatória a execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas coletivas (emendas de comissão e de bancada estadual), no limite de 1% da receita corrente líquida.

12. Disponível em: <<https://bit.ly/3BS0wb3>>.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3BTIPuQ>>.

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3BRJLmS>>.

Após aprovação de admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJ/CD), a proposta seguiu para a comissão especial incumbida da análise de mérito, que concluiu por um substitutivo. A principal alteração do substitutivo foi a exclusão da impositividade das emendas de comissão e a obrigatoriedade apenas para as programações de caráter estruturante, incluídas por emendas de iniciativa da bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal. Importa notar que a estratégia adotada nessa PEC foi parecida com a da aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, utilizando-se uma proposta mais ampla do senador Antônio Carlos Magalhães, que foi modificada para se ter apenas a impositividade das emendas individuais. Aqui, nessa situação, focou-se nas emendas coletivas de bancada, deixando as emendas de comissão para uma “provável” próxima PEC.

Em relação à questão temporal, a PEC levou quatro anos para ser votada em plenário, pois, embora tenha sido aprovada pela comissão especial em 2015, somente em 2019 é que houve a inclusão na ordem do dia do plenário. Novamente, em comparação com a Emenda Constitucional nº 86/2015, foi preciso um momento de fragilidade do Executivo para que se abrisse a janela de oportunidade e a proposta fosse aprovada. Assim, da mesma forma que os ex-presidentes Henrique Eduardo Alves e Eduardo Cunha foram fundamentais para a impositividade das emendas individuais, a atuação do presidente da Câmara, Rodrigo Maia, foi crucial. É importante lembrar que tanto em 2015 quanto em 2019 a relação do Executivo com a maioria do Legislativo apresentava um padrão de conflito.

No mesmo dia, 26 de março de 2019, o substitutivo da comissão foi votado e aprovado, com alterações, em dois turnos na Câmara dos Deputados. A aprovação em primeiro turno contou com 448 votos favoráveis e 3 contrários; a votação em segundo turno teve o seguinte placar: 453 a favor, 6 contra, 1 abstenção. Uma aprovação praticamente unânime, mostrando o grau de unidade dos deputados. No Senado Federal, a tramitação também foi rápida, com a aprovação em dois turnos no dia 3 de abril. No primeiro turno, foram 58 a favor, 6 contra, 1 presidente; no segundo, 59 favoráveis, 5 contrários, 1 presidente.

E, por fim, quanto ao conteúdo, a Emenda Constitucional nº 100/2019, ao incluir o § 12 do art. 166, estabeleceu que a garantia de execução de que trata o § 11 (emendas individuais) aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Para 2019, contudo, o limite foi fixado em 0,8% da receita corrente líquida. Ou seja, asseguram-se para ambos os tipos de emendas (individuais e coletivas de bancada) determinados montantes de execução orçamentária (empenho) e financeira

(pagamento). Cabe ressaltar, no entanto, que tal garantia não se aplica a cada programação individualmente, mas sim ao conjunto das emendas. Um estudo técnico da consultoria de orçamento da Câmara dos Deputados concluiu que

do ponto de vista político, quanto ao conflito que se desenvolve no processo orçamentário dentro do Legislativo, e durante a execução, a [emenda constitucional] fixa as seguintes arbitragens quanto às emendas: a) dever de execução na parcela delimitada para as emendas individuais e de bancada estadual; b) necessidade de tratamento isonômico entre os autores das emendas (parlamentares e bancadas); c) contingenciamento das emendas não superior àquele aplicado às demais despesas discricionárias; d) afastamento da obrigatoriedade de execução diante de impedimentos técnicos insuperáveis.¹⁵

Portanto, o que é garantido a cada autor é o tratamento isonômico na execução de suas emendas.

4.4 EC

A estrutura narrativa proposta contempla a identificação dos eventos subsequentes, ou seja, aqueles decorrentes do episódio principal explicado. Contudo, a aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019 é bem recente e, com isso, não foi possível a utilização do modelo em sua completude. Avaliou-se, contudo, que esse ponto não invalidava a aplicação e considerou-se pertinente apontar alguns possíveis desdobramentos.

O primeiro deles diz respeito à inclusão de novas categorias no rol das despesas impositivas. As emendas dividem-se em individuais e coletivas, sendo que estas últimas podem ser de comissão ou de bancada. As emendas individuais, assim como as coletivas de bancada, já são impositivas; logo, poderá haver pressão para que as coletivas de comissão também incluam a obrigatoriedade de execução. E, no limite, os esforços poderão ser para que (progressivamente) toda a lei orçamentária se torne impositiva. Entretanto, esse ponto conta com forte resistência do Poder Executivo, pois retira por completo sua discricionariedade e, dessa forma, poderá dificultar o cumprimento das metas fiscais.

Outro possível evento consequente é a expansão da impositividade das emendas parlamentares para estados, municípios e Distrito Federal, já que muitos dos interesses que governam os representantes federais se replicam nos subnacionais. Por exemplo, a Assembleia de Minas Gerais já aprovou a obrigatoriedade de execução das emendas individuais dos deputados estaduais. Trata-se, por isso, de promissor campo para estudos verificar como está se dando a difusão desse fenômeno.

15. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/NT82019PEC342019.pdf>>.

5 ANÁLISE E RESULTADOS

Há nas aprovações de emendas constitucionais que regulamentaram a imposibilidade de emendas individuais e coletivas de bancadas uma redefinição da relação entre Executivo e Legislativo. O quadro dicotômico da literatura sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, de certa forma, também é reproduzido quando se analisa o caso específico de emendas parlamentares. Para muitos, o jogo de barganha existente na relação Executivo-Legislativo passa por polarização entre interesses locais dos congressistas – manifestos nas emendas parlamentares – e interesses nacionais da agenda governamental do presidente.

Para apoiar a agenda governamental de caráter nacional, deputados e senadores pressionariam o presidente a executar emendas parlamentares de perfil localista ou paroquialista. Haveria, por assim dizer, um conflito inerente entre o poder de agenda do presidente e o poder de emenda dos congressistas, que se resolveria na troca de apoio parlamentar à agenda nacional por recursos destinados à clientela eleitoral do parlamentar.

Nesse cenário, duas estratégias parecem se complementar. Para o governo, a melhor estratégia é contemplar a execução das emendas dos parlamentares da base (especialmente daqueles mais disciplinados com a agenda do Executivo) e não executar as emendas da oposição. Para os parlamentares, o ideal seria ter sua emenda executada e a dos adversários, não executada. Ou seja, a melhor estratégia seria desenvolver uma distribuição discriminatória na execução das emendas parlamentares em favor de uma maioria parlamentar governista.

Ocorre que essa lógica discriminatória é totalmente contraditória com a ideia de emendas orçamentárias impositivas, tendo em vista que todos os parlamentares (indistintamente, de base e de oposição) poderiam direcionar os recursos públicos para suas clientelas. Em verdade, a discriminação da execução de emendas parlamentares não parece ser uma evidência forte o suficiente para explicar a barganha de um modelo em que o poder de agenda se contrapõe ao poder de emenda.

Segundo Arnold (1990), o comportamento parlamentar está preocupado em garantir a reeleição. Sob esse prisma, o que vai definir a postura do congressista serão as preferências do eleitorado, sejam particularistas, sejam universalistas. Isso porque o comportamento dos parlamentares estaria condicionado pela repercussão que suas ações têm junto ao eleitorado. Vincula-se, portanto, a formação de preferências com a conexão eleitoral. A questão seria identificar a preferência do eleitorado brasileiro que pudesse justificar os padrões de comportamento parlamentar.

Nesse particular, Arretche (2018) argumenta que a competição política pelos votos dos beneficiários de políticas sociais no Brasil explica a convergência dos partidos pela expansão das ações dessas políticas no parlamento.

As elevadas taxas de participação eleitoral dos mais pobres combinadas à constitucionalização dos direitos sociais converteram os beneficiários dessas políticas, situados no piso e no meio da escala contínua da distribuição da renda, em categorias concentradas de eleitores interessados na expansão das políticas que os favoreçam. Dado seu tamanho numérico, esses eleitores são decisivos para uma eleição majoritária. Partidos conservadores e de esquerda tendem a convergir para atender às demandas desse eleitorado. A competição política por essa categoria de eleitores contribui, por sua vez, para sua contínua expansão (Arretche, 2018, p. 19).

Assim, as preferências dos eleitores por determinadas políticas sociais passaram a pautar também as preferências dos políticos, criando um ciclo que se retroalimenta. Isso explicaria a opção dos parlamentares por alocar um número considerável de emendas orçamentárias nas políticas de saúde e educação, bem como a opção política do Congresso Nacional em destinar 50% das emendas individuais impositivas para a política de saúde, área do serviço público que geralmente aparece entre os maiores problemas nacionais nas pesquisas de opinião.

Outro aspecto importante em torno das políticas sociais (saúde, educação e assistência) é o arranjo federativo que as envolve. A União adotou uma postura de coordenação federativa dessas políticas públicas, geralmente impondo uma regulação nacional e um sistema de financiamento que induzem suas preferências sobre a Federação. Os municípios, por sua vez, passaram a ser agentes preferenciais da execução dessas políticas.

Nesse quadro institucional, faz todo sentido que os congressistas brasileiros busquem estabelecer alianças com os prefeitos de suas bases eleitorais na alocação de recursos provenientes de emendas orçamentárias, assim como faz todo sentido que as escolhas realizadas entre eles contemplem as preferências dos eleitores.

Haveria, de certa forma, uma agregação de preferências em torno de algumas políticas públicas sociais, como saúde e educação. Uma vez que o Executivo teria interesse em contemplá-las na sua agenda governamental, os eleitores teriam interesse em sua expansão e os prefeitos, em captar recursos de emendas parlamentares para seu território. Os parlamentares, nesse caso, poderiam associar um bom desempenho em tema nacional, realizar acordos políticos importantes para a competição eleitoral e destinar recursos para sua base eleitoral. Esse tipo de arranjo contrapõe a ideia de extrema oposição entre o poder de agenda do presidente e o poder de emenda dos parlamentares, já que haveria uma convergência das preferências no nível macro da política, apesar de divergências quanto à alocação específica dos recursos.

Ao que parece, o jogo de barganha das emendas parlamentares convive com um padrão complexo que associa as preferências do eleitorado, o federalismo e a lógica de dupla arena – tanto pelo viés de conflito do interesse local e a ação

coletiva (Pereira e Muller, 2003) quanto pela lógica da convergência do interesse local com a ação coletiva (Limongi, 2005). Haveria, por assim dizer, outra racionalidade nesse comportamento que transcende a lógica binária do poder de agenda *versus* o poder de emenda.

Quando se analisou a aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019 (e também da Emenda Constitucional nº 86/2015), verificou-se que essa lógica da dupla arena é o que mais bem explica a impositividade das emendas individuais e das coletivas de bancada. Além disso, o Congresso teve uma atuação estratégica ao esperar os momentos de fragilidade do Executivo para garantir a aprovação das PECs.

Outro elemento importante a ser considerado é o arranjo federativo das políticas públicas que são responsáveis por entregar diversos bens e serviços que compõem a preferência do eleitorado. Esse arranjo dispõe de mecanismos institucionais que facilitam e tornam factíveis a execução de emendas alocadas pelos parlamentares no orçamento federal. Sendo assim, é racional que o Congresso institucionalize a execução de emendas diante de ameaças a esse arranjo – sejam ameaças políticas do relacionamento com o Executivo, sejam ameaças financeiras da agenda fiscal restritiva do Executivo.

O rastreamento da Emenda Constitucional nº 100/2019 mostra que um conjunto de fatores contribuiu para sua aprovação. Primeiramente, tem-se um quadro institucional mais amplo de um maior ativismo do Legislativo, que vem de meados dos anos 2000. Segundo, ao mesmo tempo, verificou-se que a proposta partiu de deputados da base de sustentação, tendo sido capitaneada por líderes do próprio governo, além de ter tido votos tanto da oposição quanto da situação.

A janela de oportunidade da Emenda Constitucional nº 100/2016 se abriu em decorrência destes fatores: um Executivo que, embora em seu primeiro ano de governo, enfraqueceu muito rápido (em realidade, nem conseguiu se articular com o Congresso); a possibilidade de descontinuidade, no governo Bolsonaro, do arranjo político formado em torno das emendas parlamentares; e, finalmente, por receio de efeitos de uma política econômica e fiscal restritiva que possa estrangular a capacidade de execução de políticas públicas em todas as esferas de governo.

6 CONCLUSÃO

Este capítulo abordou as diferentes lógicas de ação parlamentar e os principais fatores contextuais e institucionais que levaram à aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019, que instituiu a obrigatoriedade de execução das emendas coletivas de bancada.

Com o rastreamento do processo de aprovação da emenda, foi possível observar que o comportamento parlamentar é complexo e pode conjugar diferentes racionalidades. Os resultados apontam que não houve contradição entre a lógica individual e a coletiva, já que grande parte das emendas parlamentares localistas seria executada por meio de políticas públicas universais institucionalmente estruturadas no arranjo federativo. Assim, o jogo de barganha das emendas parlamentares convive com um padrão complexo que associa as preferências do eleitorado, o federalismo e a lógica de dupla arena (interesses locais e coletivos), tanto pelo viés do conflito quanto pela lógica da convergência.

Com relação aos fatores explicativos de institucionalização da executividade das emendas parlamentares, os resultados da análise mostraram que há um crescente ativismo do Legislativo em torno da governança do orçamento federal e que as ameaças ao *status quo* das emendas parlamentares impulsionaram o movimento de imposibilidade por parte dos congressistas. Essas ameaças normalmente advêm dos conflitos entre o Executivo e o Legislativo e da restrição fiscal e orçamentária dos entes da Federação, fator que pressiona os parlamentares na alocação de recursos orçamentários.

Por fim, a análise aqui empreendida chama atenção para as diferentes dimensões do comportamento parlamentar na governança orçamentária, especialmente em um arranjo institucional como o brasileiro, que envolve presidencialismo, multipartidarismo, federalismo e centralização na União de recursos para o financiamento das principais políticas sociais. A esses fatores institucionais adicionamos importantes fatores contextuais para compreender as transformações nas negociações das emendas parlamentares ao orçamento da União e a crescente preocupação dos congressistas em garantir que essas emendas sejam efetivamente utilizadas para atender seus interesses políticos diversos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

_____. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, v. 46, n. 4, 2003.

ARAÚJO, S.; SILVA, R. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 2, n. 1, p. 58-74, out. 2012. DOI: <<http://dx.doi.org/10.12660/riel.v2.n1.2012.5847>>.

ARNOLD, D. **The logic of congressional action**. New Haven: Yale University Press, 1990.

ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018.

BARZELAY, M.; VELARDE, J. C. C. **Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social**. Washington: Indes, 2004.

BEZERRA, M. O. **Em nome das “bases”**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 89, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 mar. 2015.

CALMON, P. Orçamento público no Brasil democrático: reforma política no Brasil. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 207-212.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4, 2005.

_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. (Ed.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MELO, C. A. V. de; OLIVEIRA, D. R. P. de; SOUZA, S. S. PEC do orçamento impositivo: prevaleceu o poder de emenda sobre o poder de agenda? In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLITICA y la ASOCIACIÓN URUGUAYA DE CIENCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideo. **Anales...** Montevideo: Alacip, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3dlW38j>>.

MESQUITA, L. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na câmara dos deputados brasileira**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico no presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

_____. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. Under what conditions do presidents' resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. **The Journal of Politics**, v. 67, n. 1, 2005a.

_____. Opinião pública, estratégia presidencial e ação do Congresso no Brasil: "quem manda"? **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 401-421, 2005b.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 44, n. 2, p. 133-172, 2001.

RENNÓ, L. R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 259-271.

RODRIGUES, J. M. Orçamento impositivo: diferenças de perspectiva entre os poderes Legislativo e Executivo. In: GIMENE, M.; COUTO, L. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017. p. 151-174.

RODRIGUES, T. A. **Emendas parlamentares individuais: a relação entre poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015**. 2018. Especialização (Monografia) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2018.

SAMUELS, D. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, F. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. (Ed.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTOS, M. L. Teoria e método nos estudos sobre o legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 66, 2008. Disponível em: <<http://neic.iesp.uerj.br/textos2/Manoel%20Santos.pdf>>.

TOLLINI, H. **Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/11287>>.

VESELY, T. A. **Emendas orçamentárias como instrumento de coordenação no legislativo brasileiro**. Especialização (Monografia) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, 2000.

ARAÚJO, V.; FREITAS, A. Partidos, coalizões e influência sobre políticas públicas no Brasil: um jogo de arenas e *payoffs* variados. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ABCP, 2016. p. 1-33.

CONTROLE PARLAMENTAR POR MEIO DE AUTORIZAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS CONDICIONADAS: PONTOS DE PARTIDA PARA O ESTUDO DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM OBRAS PÚBLICAS

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt¹

1 INTRODUÇÃO

Por mais de duas décadas, o Congresso Nacional tem exercido uma específica atividade de controle, por meio das deliberações na lei orçamentária sobre irregularidades apontadas em obras públicas federais, que tem merecido muito pouca atenção na literatura² e que abre ampla possibilidade de pesquisas no campo da governança orçamentária e dos estudos legislativos.

Este capítulo apresenta uma síntese descritiva do funcionamento dessa modalidade de controle parlamentar, seguida da discussão das possíveis abordagens teóricas sobre controle parlamentar e de um estudo empírico inicial sobre algumas implicações observáveis destas abordagens. Em conclusão, descrevem-se as principais direções em que pode avançar a agenda de pesquisas sobre o tema. O objetivo fundamental do texto é servir como ponto de apoio aos estudos sobre este objeto até hoje praticamente inexplorado, reunindo em um único local as principais referências teóricas e empíricas até agora sobre ele disponíveis, e sugerindo as linhas de investigação mais promissoras que pode ensejar.

2 SÍNTESE DESCRITIVA DO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO DE OBRAS PÚBLICAS

O mecanismo que aqui se analisa é normatizado por seção específica do texto das leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) federais a cada ano.³ Tem, em sua forma atual,⁴ as seguintes características principais. O Tribunal de Contas da União (TCU) fiscaliza, ao longo do exercício, um conjunto de despesas e contratos custeados pelo orçamento

1. Consultor legislativo do Senado Federal; e doutorando em ciência política na Universidade de Brasília (UnB). E-mail: <framalho@senado.leg.br>.

2. Os poucos trabalhos localizados que têm por objeto o mecanismo de bloqueio de obras irregulares decorrem de pesquisas de autores participantes em alguma de suas etapas, que buscam avaliar os seus resultados em termos de eficácia ou conveniência (Machado Filho, 2008; Alves, 2016; Silva, 2011; Silva Junior, Ribeiro e Bittencourt, 2009b; Mattos *et al.*, 2009). Outros simplesmente mencionam-no, como um componente a mais, em raciocínios mais gerais sobre o funcionamento do sistema de controle e fiscalização estatais no Brasil (Speck, 2000; Olivieri, 2016; Gomide e Pereira, 2018).

3. Sua versão mais recente corresponde ao art. 9º, § 2º, e aos arts. 138 a 145 da LDO de 2021 – Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lpxbt3>>. Acesso em: 11 ago. 2022.

4. O procedimento vigente resulta de uma larga evolução histórica, iniciada em 1995 – quando as primeiras iniciativas nessa direção constaram da LDO –, sendo gradualmente refinada, ano a ano, até atingir a configuração atual. Para uma apresentação da evolução histórica do mecanismo, ver Brasil (2004); TCU (2016); Machado Filho (2008); e Brown *et al.* (2008).

federal.⁵ A seguir, encaminha à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) um relatório global dos resultados destas fiscalizações, nele apontando aqueles casos que mereceram recomendação pela paralisação ou pelo bloqueio da execução física, orçamentária e financeira em função de indícios de irregularidades graves. Esta recomendação decorre de indícios⁶ que sejam materialmente relevantes em relação ao valor total da obra ou do serviço considerado, e que possam causar prejuízo aos cofres públicos ou a terceiros, ensejar nulidade de licitação ou contrato, ou representar grave desvio dos princípios constitucionais da administração pública. Partindo desta relação de recomendações – embora possa acrescentar quaisquer outros objetos que entenda necessários a partir de suas próprias verificações –, a CMO delibera sobre a autorização orçamentária para a realização de despesas (incluindo os restos a pagar) com tais objetos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Ao inscrever a totalidade ou parte destes objetos em um quadro anexo à LOA, a CMO torna automaticamente bloqueada a execução de despesas com estes no exercício a que se refere a lei, até que posterior decisão da própria CMO, a qualquer momento do mesmo exercício, por meio de decreto legislativo, autorize o levantamento desta restrição. Dessa forma, a autorização legislativa para a realização da despesa fica condicionada à posterior liberação do próprio Legislativo, ainda que exista crédito orçamentário específico capaz de suportá-la. Quanto às indicações recebidas do TCU para bloqueio, pode a CMO endossá-las, decidindo pelo bloqueio na lei orçamentária; deliberar de modo contrário, não bloqueando determinado objeto; ou acrescentar ao bloqueio objetos que não tenham sido apontados para tal pelo TCU.

A partir de 2011, esse quadro de objetos passou a especificar de forma separada aqueles que, apresentando para a comissão necessidade de bloqueio, podem ter permitida a continuidade da obra em função da autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou da apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado.⁷

Em termos procedimentais, a competência formal para a aprovação do orçamento nesses termos é do plenário do Congresso Nacional, mas a aprovação pela CMO – tanto nas leis orçamentárias quanto nos decretos legislativos avulsos – tem caráter terminativo, somente podendo ser revista pelo plenário do Congresso mediante recurso subscrito por um décimo dos

5. Em geral, a fiscalização abrange obras públicas, embora não haja restrições a que se expanda o universo de fiscalização a outros tipos de despesa ou contrato.

6. Ressalte-se o caráter de indícios desses achados de auditoria, os quais devem estar objetivamente caracterizados, mas não se revestem da natureza de prova, a qual somente virá – no âmbito do TCU ou na esfera judicial – após serem submetidos a todas as etapas do contraditório e da ampla defesa previstas na legislação processual.

7. Trata-se, portanto, de potenciais irregularidades cuja natureza é financeira (sobrepçoço, pagamentos indevidos), não abrangendo outras irregularidades não financeiras, como falta de licença ambiental, erros de projeto etc. Para uma discussão mais extensa deste conceito e suas implicações sobre a efetividade do controle, ver Silva Junior, Ribeiro e Bittencourt (2009a).

deputados e dos senadores que integrem a própria CMO,⁸ o que representa forte dominância decisória da própria comissão.⁹ Internamente, a CMO delega a relatoria da matéria a um colegiado interno. Atualmente, trata-se do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) – um comitê permanente dedicado apenas ao exame deste tema, instituído na própria norma regimental da comissão, submetendo à CMO propostas em seu próprio nome.¹⁰ Até 2007, atuava na forma de um comitê de apoio ao relator-geral, cujos relatórios eram apresentados ora diretamente pelo comitê, ora como anexos do relatório geral.¹¹ A deliberação deste colegiado interno deve recolher e analisar tanto a recomendação do TCU quanto as respostas e as ponderações dos órgãos responsáveis pela obra ou serviço em discussão, realizando audiências públicas para a apresentação e o debate de posições. É obrigatório ter havido uma audiência pública sobre determinado objeto para que a deliberação da CMO seja distinta da recomendação formulada pelo TCU.

A CMO age, assim, como um filtro decisório, recolhendo as informações e as recomendações do TCU – bem como quaisquer outras fontes que considerar adequadas –, debatendo-as com os gestores de obras e serviços, e selecionando aqueles objetos (obras, contratos, convênios, ou suas parcelas) que não podem ter a sua execução realizada durante o ano, como forma de prevenir prejuízos graves aos cofres públicos. Em qualquer caso, a deliberação da CMO não tem absolutamente nenhum efeito jurídico sobre a apuração e as decisões do TCU a respeito do mérito da matéria, sendo as decisões completamente independentes. Isto não exclui a possibilidade de que as decisões da CMO sejam utilizadas como argumento ou elemento de consideração pelo TCU. Mas, se e quando isto ocorre, trata-se de decisão de mérito do próprio TCU, e em nenhum caso tem efeitos vinculantes ou predefinidos sobre as decisões da Corte, cuja interação com a CMO neste caso é estritamente de prestador de informações.

3 DESDOBRAMENTOS EM RELAÇÃO À EFICÁCIA DE FUNCIONAMENTO

Do ponto de vista do funcionamento do mecanismo de controle, algumas observações gerais devem ser desde logo registradas. A primeira é que o mecanismo teve grande impacto, ao menos em alguns episódios relevantes no cenário da administração pública. Um grande número de obras teve sua execução efetivamente bloqueada em alguns anos, o que se verá em números mais à frente. Este protagonismo dos órgãos de controle suscitou reações públicas da parte dos dirigentes federais e dos empresários da construção (Junqueira, 2009; Mattos *et al.*, 2009),

8. Art. 123 da Resolução do Congresso Nacional (CN) nº 1, de 2006 (Brasil, 2006).

9. Com efeito, no período examinado, não se identificou qualquer modificação feita pelo plenário do Congresso a alguma decisão adotada pela CMO em relação a bloqueio de despesas com indícios de irregularidades.

10. Art. 24 da Resolução do CN nº 1/2006 (Brasil, 2006).

11. Art. 11 da Resolução do CN nº 1/2006 (Brasil, 2006).

por vezes confundidas, de forma deliberada ou não, com críticas mais abrangentes a todo o funcionamento das instituições de controle (Cruz e Amora, 2011; Sassine, 2013).¹² Também de um ponto de vista qualitativo, o procedimento revelou-se capaz de gerar efeitos: ao menos em um ano (2009), a atuação de bloqueio atingiu obras que depois se revelaram fontes preferenciais de prejuízos aos cofres públicos e pagamentos ilícitos detectadas nas operações Castelo de Areia e Lava-Jato. Entre elas, citem-se os contratos na Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar), na Refinaria Abreu e Lima (RNEST) e no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) (Netto, 2016, p. 72, 86, 110-111; Gaspar, 2020, p. 246, 279-280, 358-360, 362; Paduan, 2016, p. 313). No caso destas três obras a cargo da Petrobras, a decisão de bloqueio foi suplantada por um veto presidencial, não derrubado *a posteriori* pelo plenário do Congresso (Ribeiro *et al.*, 2010). Mesmo assim, a atuação de controle impôs um forte ônus político ao Executivo, ao forçá-lo a assumir posição explícita acerca da responsabilidade sobre as obras (Carvalho, 2017a; 2017b; Alves, 2011). Em síntese fundamental, o procedimento mostrou, na prática, que funciona, se e quando vem a ser exercitado.

Essa potencialidade de gerar resultados preventivos suscita uma importante hipótese de natureza causal: por que efeitos tão significativos decorreriam dessa atuação específica, quando existem já em funcionamento estruturas permanentes de controle preventivo e repressivo, como o controle interno federal, o próprio TCU em sua competência própria de fiscalização e julgamento, e o sistema judicial? Por que motivos a inclusão do Legislativo nesta engrenagem agregaria eficácia a estes recursos de *accountability* horizontal já existentes?¹³ A hipótese específica é que esta particular interação entre as duas instituições permite maximizar os recursos de poder de ambas, compensando-se mutuamente as limitações. O TCU aporta a sua capacidade de produzir informação precisa e incisiva em relação às potenciais irregularidades, em função de suas prerrogativas legais de acesso às informações e de sua capacidade técnica. Tal capacidade, porém, tem um calcanhar de Aquiles na obrigatoria lentidão decisória que impõe a natureza jurisdicional e sancionatória de seu funcionamento, o qual exige o cumprimento estrito de ritos processuais de contraditório e ampla defesa

12. A ponto de suscitar um debate intenso com o próprio quadro técnico do Congresso, que apresenta um rol de contra-argumentos às alegações levantadas em oposição ao mecanismo (Silva Junior, Ribeiro e Bittencourt, 2009b).

13. *Accountability*, no sentido abstrato, representa a relação entre duas partes em que uma delas (agente) age por delegação de outra (principal) e deve prestar contas de suas ações à outra parte, o que envolve uma série de problemas decorrentes da relação entre o principal e as ações do agente, dificultando àquele o acesso à informação sobre estas ações e criando o risco de o agente desviar suas ações daquilo que foi especificado ou pactuado na delegação (Bittencourt, 2005, p. 229). Utiliza-se o conceito aqui num sentido institucional que projeta esta relação abstrata sobre a organização de uma sociedade política: “*accountability* horizontal” representa uma rede de agências estatais que, funcionando de forma integrada, dispõem dos poderes legais, respondem aos incentivos adequados e possuem as capacidades técnicas para agir – seja na forma de supervisão rotineira, seja por meio de sanções legais, ou até mesmo pela remoção dos agentes – contra atos ou omissões de outros agentes ou agências estatais que podem ser consideradas como ilegais ou inadequadas em termos de formulação ou execução de políticas públicas (O'Donnell, 1998; 2003). A expressão vem sendo utilizada pela literatura técnica e jurídica em português majoritariamente na sua forma original, pelo que não tentamos aqui traduzi-la.

(Speck, 2000, p. 181-184, 210-213; Gracie, 2007). Assim sendo, a ação do tribunal em muitos casos relevantes não é capaz de prevenir prejuízos, mas tão somente de tentar recuperá-los, o que resulta em resultados irrisórios em termos financeiros (Speck, 2000, p. 181-184; Visão..., 2011),¹⁴ sem mencionar os casos em que os prejuízos incorridos são por natureza irrecuperáveis, como as irregularidades no licenciamento ambiental. Por sua vez, a decisão legislativa tem natureza alocativa, de autorizar ou não a realização de determinada despesa. E, como ato de soberania do Parlamento, o qual envolve um julgamento exclusivamente de mérito sobre a despesa, sem implicar sanção a qualquer indivíduo, não depende do cumprimento de qualquer um destes ritos processuais. Desta maneira, a interação das instituições de controle permite que o Legislativo, se assim desejar, utilize de forma muito mais rápida a informação gerada pelo TCU – permite, portanto, a atuação preventiva do controle governamental, que de outra forma não seria material e juridicamente possível. Esta é, segundo a hipótese que se lança, a chave do impacto potencial que tem a ação de controle legislativo sobre a proteção às finanças públicas.¹⁵

4 DIÁLOGOS COM A TEORIA: ESTUDOS LEGISLATIVOS, COMPORTAMENTO PARLAMENTAR E GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

O controle via negativa de autorização orçamentária para iniciativas e despesas irregulares é considerado pela literatura como típico do paradigma Westminster dos sistemas institucionais de *accountability* horizontal. Este paradigma tem o Parlamento como centro da atividade de controle, limitando-se os demais entes de fiscalização – em geral, denominados auditorias-gerais – a relatar suas constatações aos legisladores e ao público.¹⁶ A configuração brasileira é bastante característica do paradigma “napoleônico”, no qual as funções de fiscalização direta da ação governamental são concentradas em um organismo com poderes quase judiciais de investigar e – ao menos no âmbito administrativo e de recuperação de prejuízos materiais – punir. Em geral, este organismo é denominado tribunal de contas ou, em alguns países, controladoria. Assim sendo, para o caso do Brasil, haveria pouca expectativa teórica sobre o funcionamento ativo de um mecanismo de controle ancorado na elaboração orçamentária (Bittencourt, 2009, p. 14-21).

Essa baixa expectativa é inferida, na literatura do comportamento parlamentar, por meio da teorização sobre os escassos incentivos do parlamentar a

14. Como exemplo, editorial do *Correio Braziliense* (Visão..., 2011) aponta que “o maior volume de dinheiro desviado pela corrupção reavido pelos cofres públicos em toda a história do país” até então fora de R\$ 55 milhões – perante um valor atualizado do prejuízo de R\$ 1 bilhão –, recuperados em 2011 em razão de irregularidades que se iniciaram nos primeiros anos da década de 1990 (superfaturamento na construção do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo), e que foram, inclusive, o principal motivo para o início do mecanismo de tratamento legislativo das obras irregulares.

15. Esse raciocínio foi apresentado de forma direta em Silva Junior, Ribeiro e Bittencourt (2009b, p. 5-10), e, com formulações diferentes, mas com a mesma lógica, em Speck (2000, p. 188-189) e Machado Filho (2008, p. 39-42, 64-65).

16. Casos exemplares do Reino Unido, do Canadá e da Austrália (parlamentaristas), e dos Estados Unidos (presidencialista).

desempenhar o papel de controlador da administração em nome do interesse coletivo, sendo-lhe mais atraente assumir o papel de representante de interesses segmentados (setoriais, regionais) em busca de vantagens a serem extraídas do fundo público comum. Esta abordagem é bastante abrangente, e não distingue sistemas de governo ou regimes bi- ou multipartidários.¹⁷ Por isso, há baixa expectativa teórica de investimento ou engajamento sustentados da instituição parlamentar como um todo numa atividade de controle individual. Mesmo uma rara abordagem que enfatiza o potencial ganho político de um controle incisivo por parte da instituição parlamentar (Kriner e Schickler, 2016), profundamente baseada nas regras institucionais norte-americanas, propõe que o instrumento por excelência para um tal investimento na fiscalização seria a realização de audiências públicas e comissões de inquérito. Estas seriam capazes de criar muito mais pressão política com o eleitorado para conseguir influenciar a formulação de políticas no sentido da orientação prevalecente no Parlamento.

Ainda no domínio mais geral da atividade legislativa, o mecanismo de fiscalização orçamentária aqui descrito, no qual o órgão auxiliar do Congresso cobre de forma sistemática um conjunto de despesas e atividades, e o Legislativo debruça-se também sistematicamente sobre elas para avaliar-lhes a regularidade, tem o perfil típico de “patrulha de polícia” (*police patrol*), ou seja, uma atividade

comparativamente centralizada, ativa e direta: por sua própria iniciativa, o Congresso examina uma amostra de atividades das agências do Executivo, com o objetivo de detectar e corrigir qualquer violação dos objetivos legislativos e, por meio dessa vigilância, desencorajar violações semelhantes (McCubbins e Schwartz, 1984, p. 166, tradução nossa).¹⁸

Ora, a atividade de “patrulha de polícia” tem sido apontada na literatura como cada vez menos exercitada pelos parlamentos, sendo gradualmente substituída pelo universo mais difuso do *fire alarm* (“alarme de incêndio”). Nele, o papel do Legislativo seria desenhar um sistema de regras formais e práticas pelo qual os cidadãos e os grupos de interesse tenham a capacidade de examinar por si mesmos as atividades executivas, e de acionar mecanismos de alerta e de contestação perante outras agências específicas, o Congresso ou o Judiciário (McCubbins e Schwartz, 1984; Lupia e McCubbins, 1994).¹⁹ A expectativa teórica pela manutenção e fortalecimento de uma atividade de controle qualquer penderia então no sentido contrário, o de descaracterizar uma ação proativa de “patrulha de polícia”

17. Ver Bittencourt (2009, p. 15-16). Para o caso brasileiro, ver Olivieri (2016, p. 22).

18. “Comparatively centralized, active and direct: at its own initiative, Congress examines a sample of executive-agency activities, with the aim of detecting and remedying any violations of legislative goals and, by its surveillance, discouraging such violations”.

19. Para o caso brasileiro em especial, ver Figueiredo (2001, p. 715-716).

em favor da criação de mecanismos disseminados de captação de denúncias ou outras formas de denúncias isoladas sobre hipotéticas irregularidades.

No presidencialismo de coalizão brasileiro, em particular, a literatura converge para duas visões predominantes sobre a dinâmica da formação de coalizões majoritárias no Parlamento, que seriam a chave da capacidade presidencial de implementar a sua agenda de políticas – e, portanto, a estratégia por excelência dos presidentes.²⁰

Na primeira vertente, as coalizões são um jogo de trocas protagonizado por um presidente que, mesmo tendo fortes poderes formais na esfera legislativa, tem por necessidade e objetivo obter votos em favor de sua agenda de políticas nacionais, e por um Parlamento que tem por objetivo principal obter vantagens setoriais ou locais de interesse individual de legisladores ou bancadas específicas. Estas vantagens se materializam em despesas localizadas de interesse eleitoral (*pork barrel*)²¹ inseridas no orçamento, bem como no controle de cargos ministeriais ou de escalão inferior no Executivo por parte dos partidos e dos legisladores engajados no jogo. Chaisty, Cheeseman e Power (2018, p. 4496, tradução nossa) incluem, além desses fatores, os poderes de mando do presidente em seu próprio partido e os mecanismos informais de troca de favores:

acesso a recursos eleitorais (financiamento de campanha e assistência administrativa), tratamento favorável por parte do Estado aos interesses empresariais dos aliados, a entrega de postos lucrativos ou influentes fora do legislativo e do gabinete – tais como nomeações para entes paraestatais e conselhos de empresas – e, em alguns casos, transações ilícitas.²²

Além disso, a estrutura da negociação entre Presidência e Legislativo é postulada por alguns autores como fragmentada entre o presidente e cada parlamentar individual. Outros autores descrevem como sendo centralizada nas lideranças partidárias no Congresso, o que daria estabilidade e credibilidade às barganhas. Ames (2001) e Figueiredo e Limongi (1999) são os porta-vozes clássicos de cada uma dessas abordagens. Independentemente de quais sejam os canais de interlocução, ou de levar-se em consideração outros instrumentos adicionais de transação, o raciocínio formulado neste texto sobre o papel das despesas orçamentárias não se altera.

20. Para uma caracterização completa dessa disjuntiva na literatura, ver Bittencourt (2019, p. 25-60). Uma versão anterior, mais simplificada, pode-se encontrar em Bittencourt (2012).

21. Despesas *pork barrel* são aquelas que materializam benefícios que: i) são concedidos a uma área geográfica específica, suficientemente pequena para permitir a um parlamentar ou político individual ser reconhecido como o responsável por tê-las concedido; ii) são distribuídos de tal forma a levar os eleitores a acreditarem que o parlamentar ou político tenha sido o responsável pela sua concessão; e iii) têm os custos resultantes distribuídos de forma difusa no orçamento, ou de alguma outra forma dissimulados, de modo a não serem percebidos pelos beneficiários em sua condição de contribuintes (Ellwood e Patashnick, 1993, p. 23).

22. “Access to electoral resources (campaign finance and administrative assistance), favourable state treatment of allies’ business interests, the conferral of lucrative or influential positions outside of the legislature and the cabinet – such as appointments to parastatals and the boards of businesses – and, in some cases, illicit forms of exchange”.

A segunda vertente enxerga na formação de coalizões uma divisão transversal do Estado pela qual a distribuição de cargos ministeriais implica a virtual delegação, pelo presidente, de áreas inteiras de política pública a determinados partidos ou agrupamentos. Isto acarretaria o compartilhamento dos benefícios e dos ônus de sua implantação com estes partidos ou grupos.

Qualquer uma destas abordagens, porém, terá na definição das alocações orçamentárias um eixo de implementação. Tanto cabe ao orçamento materializar a entrega de recursos de interesse eleitoral aos parlamentares – em uma transação de recursos públicos trocados por apoio à agenda de políticas do Executivo, nos termos da primeira visão –, quanto garantir a execução de parte relevante das políticas das quais os parceiros de coalizão são coformuladores e defensores, conforme a segunda vertente.²³ Portanto, em qualquer caso, o interesse parlamentar – quer individual, quer coletivo – ver-se-ia atendido pela execução dos desembolsos orçamentários, sendo contraintuitivo postular incentivos para que privilegiem um papel prudencial e de restrição ao gasto individualizado em função de considerações de eficiência ou regularidade. Em outras palavras, sendo as despesas orçamentárias a materialização do interesse do parlamentar individual (ou de sua bancada, ou partido) no jogo da governabilidade, não se espera que estes mesmos parlamentares tenham incentivos a agir de forma mais rigorosa do que qualquer outra instância institucional diante da detecção de possíveis irregularidades.²⁴

Pode-se aventar a possibilidade de ganhos de reputação por parte de alguns parlamentares em função de um papel proativo de combate à corrupção e ao desperdício.²⁵ Em sentido mais amplo, o impacto desestabilizador sobre o sistema político – e, portanto, sobre os interesses diretos dos ocupantes de cargos políticos e seus partidos na manutenção do *status quo* – proveniente dos efeitos de escândalos de corrupção tem sido apontado como um fator relevante na política latino-americana, principalmente em relação aos chefes do Executivo e sua popularidade (Pérez-Liñán, 2009, p. 113-214),²⁶ mas também, de forma indireta, capaz de influenciar posições no Legislativo (Praça, 2013, p. 123-158).

23. Em abordagem própria da política distributiva de coalizões, que considera as duas vertentes como teoricamente alinhadas, Meireles (2019) também reitera que a chave que associa a participação na coalizão e o interesse dos potenciais parceiros no Legislativo (nesse caso, os partidos como tais) é o controle sobre o orçamento das pastas.

24. Ou, numa formulação menos parcimoniosa, o comportamento teoricamente esperado dos parlamentares é o contrário, ou seja, uma maior leniência com o desembolso das programações, deixando considerações de regularidade formal ou material do gasto para verificação *a posteriori* por outras instituições de controle.

25. Ponto sugerido, em parte, por Kriner e Schickler (2016), embora seu raciocínio dependa em grande medida da dinâmica bipartidária norte-americana, em que um controle agressivo gera, quase automaticamente, perdas reputacionais ao partido incumbente no Executivo diretamente apropriáveis pelo partido oponente.

26. Não obstante, em trabalho posterior, o mesmo autor relativizou esse protagonismo da reação à corrupção e veio a atribuir as pressões populares geradoras de instabilidade política fundamentalmente a crises de natureza econômica e ao perfil mais ou menos radicalizado do sistema político preexistente (Pérez-Liñán e Polga-Hecimovich, 2016).

Sem descartar essa possibilidade, percebe-se na literatura sobre o caso brasileiro que aborda diretamente a questão de irregularidades ou corrupção no orçamento uma ênfase em sentido oposto. Segundo esses autores, um dos fatores mais relevantes para o interesse parlamentar em cada determinada liberação orçamentária específica seria a oportunidade de obtenção de vantagens ilícitas, seja diretamente, seja na forma de financiamento de campanha (Lima e Miranda, 2006, p. 344; Samuels, 2002; Bezerra, 1999, p. 244-252; Speck, 2000, p. 135-136).²⁷ O desdobramento deste raciocínio será, portanto, um forte incentivo aos parlamentares – ou a um número não desprezível deles – a lutarem pela continuidade dos desembolsos, inclusive (ou especialmente) daqueles empreendimentos ou objetos que apresentarem irregularidades das quais sejam potenciais beneficiários diretos ou indiretos. Existem, de fato, menções esparsas, na imprensa e em levantamentos avaliativos, a uma tendência de rejeição das recomendações de paralisação do TCU por parte da CMO por razões simplesmente de conveniência política (Camarotto, 2014; Lima, 2015; Olivieri, 2016, p. 27).

Toda esta breve revisão teórica aponta para algumas implicações observáveis de grande importância, comuns a várias dessas abordagens. De um lado, esperar-se-ia das abordagens tradicionais não um fortalecimento da ação de controle via orçamento, mas uma diminuição de sua intensidade, volume e abrangência. De outro lado, como consequência dessa tendência, também seria de esperar-se exatamente o oposto da trajetória de institucionalização²⁸ dos diferentes aspectos ligados à faceta distributivista do orçamento brasileiro verificada no Poder Legislativo, que abrange, por exemplo, a consolidação normativa da CMO e as tentativas de atribuição de impositividade às alocações orçamentárias (Praça, 2013).

Por fim, a escassez de incentivos dos parlamentares a fazer prevalecer o controle sobre o interesse em obter o desembolso orçamentário *a fortiori* sugere uma postura de exercício leniente das decisões de bloqueio, com um viés sistemático de liberações de alocações orçamentárias diante da sinalização do órgão de auditoria. Este, por sua vez, independentemente do mérito intrínseco de suas decisões, presume-se não influenciado pelos mesmos incentivos que incidem sobre os parlamentares em sua atuação legislativa.

No âmbito das abordagens de governança orçamentária que inspiram boa parte desta publicação, a primeira questão teórica relevante é o papel múltiplo do

27. Descrevendo casos concretos: Gaspar (2020, p. 81-82, 106-108).

28. Aqui entendida, de forma simplificada, como a consolidação de regras formais e informais que direcionem o repertório de procedimentos adotados por uma organização (no caso, o Congresso Nacional) para a realização de determinado fim, estabelecendo para seus participantes uma lógica a ser seguida em meio aos conflitos e às ambiguidades inerentes ao ambiente político, capaz de coordenar múltiplas atividades, moderar conflitos, mitigar ambiguidades e reduzir riscos morais e custos de transação no universo de ações políticas em questão (March e Olsen, 1989, p. 21-38).

Congresso como “guardião”, “gastador” e “controlador externo” (Borges, 2015). Isto impede que sua atuação institucional contemple apenas a promoção e a fiscalização da qualidade, da transparência e do desempenho da ação estatal, atributos constitutivos do papel deste último tipo de ator. Em não sendo um controlador externo exclusivo, conceitualmente espera-se que suas decisões venham a divergir daquelas de um controlador típico como o TCU (Borges, 2015, p. 150-153). Os modelos de governança (*op cit.*, p. 81-86) enfatizam a divisão de papéis dentro do Executivo, sendo paradigmas de guardião os ministérios de finanças, e de gastadores os ministérios e as agências setoriais. O objeto do jogo é fundamentalmente o montante financeiro a distribuir entre os agentes – não sua distribuição entre projetos específicos –, e seus resultados são medidos pela distribuição do montante financeiro entre agentes, independentemente da sua alocação em obras ou despesas específicas. No entanto, a natureza da inserção dos membros do Congresso no jogo político brasileiro – quer como coparticipante da formulação de políticas e da alocação de recursos dentro da coalizão governativa, quer como interessado em programações orçamentárias distributivas por ele mesmo estabelecidas²⁹ – faz com que seus interesses tendam majoritariamente aos do papel de gastador no modelo. Tais interesses coincidem plenamente, em seu sentido explicativo da atividade de controle parlamentar de despesas individualizadas, com as abordagens de estudos legislativos anteriormente exploradas.

5 LEVANTANDO OS PRIMEIROS DADOS: MATERIAIS E MÉTODOS

Para abordar as implicações da atuação do Legislativo como órgão controlador no âmbito do mecanismo aqui apresentado, o foco empírico do estudo é, portanto, o conteúdo decisório trazido pelos parlamentares em relação às obras, aos contratos e às despesas submetidos ao mecanismo. O referencial de comparação para a avaliação dos efeitos da natureza política do controle parlamentar sobre os resultados do mecanismo em termos do conteúdo decisório dele resultante será a diferença deste padrão legislativo em relação às opções formuladas pelo TCU.

Com esse objetivo, foram compiladas as decisões adotadas no processo de deliberação da LOA pelo comitê dedicado ao exame das informações do TCU para cada objeto de controle em termos do bloqueio ou desbloqueio da execução de cada obra – razão de ser do próprio instrumento de controle –, em todos os exercícios para os quais havia dados disponíveis, de 2002 a 2020.³⁰ O termo “objeto” representa cada item submetido a controle e analisado para efeitos de bloqueio ou desbloqueio, que pode ser a totalidade de uma obra ou programação orçamentária, mas também pode ser um contrato, um convênio ou uma parcela de algum destes instrumentos. É este item que é especificado no anexo

29. Ver Borges (2015, p. 75-76, 122-123).

30. Para exercícios anteriores a 2002, não havia relatórios disponíveis na página eletrônica da CMO.

correspondente das leis orçamentárias como sendo bloqueado na sua execução. O momento de registro destas decisões é a aprovação da LOA pela CMO – e, posteriormente, pelo Plenário do Congresso –, desconsiderando, portanto, eventuais vetos – que ocorreram uma vez, em 2009.³¹

Essa estratégia tem, por certo, algumas limitações. Ao utilizar os dados apenas do relatório anual entregue à votação da CMO pelo comitê encarregado, desconsidera as deliberações adotadas durante o ano na forma de decretos legislativos, que modificam as decisões de bloqueio e desbloqueio adotadas na votação da LOA. Isto não retira a utilidade da análise, visto que, do ponto de vista do comportamento parlamentar, não há motivos para pressupor que eventuais posicionamentos adotados na deliberação global da lista de bloqueios quando da tramitação do projeto de lei orçamentária sejam distintos daqueles adotados ao longo do ano. Do ponto de vista institucional das regras do jogo decisório, a deliberação sobre o anexo da LOA tem uma periodicidade fixa, exigindo dos parlamentares uma manifestação expressa, enquanto a eventual votação sobre avisos isolados ao longo do ano é passível de ser ou não trazida à agenda pela CMO. Neste sentido, a existência de um poder de controle de acesso à agenda decisória por parte da CMO – permitindo tanto a deliberação de bloqueio ou desbloqueio sobre uma obra quanto uma não decisão por meio da simples omissão desta deliberação – implica um marco institucional substantivamente distinto, o que recomenda não misturar sua análise com o da indicação anual.³² Outra limitação da abordagem adotada é não abranger a especificação de um ou mais atributos de indícios de irregularidades em cada objeto, os quais são debatidos individualmente e eventualmente modificados pela CMO. No entanto, o efeito concreto de um bloqueio ou desbloqueio incide sobre o objeto independentemente do número de indícios de irregularidade nele arrolados, pelo que o estudo sob o foco aqui apresentado, ao considerá-los, aumentaria em complexidade sem acrescentar capacidade explicativa sobre as questões levantadas. Também existem, em alguns casos, modificações na descrição do objeto estabelecendo exceções parciais ao bloqueio – por exemplo, bloqueando um determinado contrato exceto quanto à elaboração de projeto executivo, ou limitando o bloqueio a determinadas parcelas da obra contratada. Ainda que se trate de modificações substantivas na decisão de bloqueio, estas não são consideradas neste levantamento, pois eventuais

31. Esta opção não capta o efeito final do mecanismo após os vetos, mas permite focalizar analiticamente o levantamento no comportamento parlamentar. A introdução do presidente como ator decisório, por meio do veto, traria outro fator causal concorrente, o que poderia distorcer a avaliação sistemática do comportamento parlamentar que aqui se desenvolve.

32. Além do fato de que um ator-chave do processo também é distinto: no caso dos avisos votados individualmente, o relator pode ser qualquer parlamentar da CMO designado pelo seu presidente; para o relatório anual, a relatoria e o poder de agenda a ela associado pertencem ao próprio comitê.

liberações ou paralisações parciais do objeto não seriam passíveis de tratamento por uma escala categórica de classificação tal como a utilizada.³³

A fonte principal de dados utilizada são os relatórios do comitê encarregado de examinar as informações do TCU e propor as decisões de bloqueio à CMO.³⁴ Tais relatórios, disponíveis na página eletrônica da CMO,³⁵ têm características heterogêneas, sendo por vezes bastante completos na descrição das decisões, por vezes lacônicos. Por isso, reconstituir o processo em determinados anos exige triangular informações provenientes do próprio anexo da LOA correspondente, dos acórdãos do TCU que trataram da matéria, ou das notas taquigráficas das sessões em que ocorreram determinadas votações.³⁶ Somente são consideradas decisões que envolvam a recomendação de paralisação (indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação – IGP),³⁷ ou, posteriormente à formalização do critério na LDO de 2011, a indicação da necessidade de retenção ou garantia de valores para a não efetivação da paralisação (indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores – IGR).

Os dados das decisões sobre objetos individuais são sistematizados na tabela A.1 do apêndice.³⁸ O comportamento decisório dos parlamentares é tipificado em seis categorias: a coincidência da decisão do comitê com a recomendação do TCU (C1); a decisão pelo desbloqueio de objeto, contrária à recomendação do TCU, baseada em fatos supervenientes que eliminam objetivamente a causa do bloqueio recomendado³⁹ (C2); a decisão pelo desbloqueio de objeto, contrária à recomendação do TCU, baseada em avaliação de mérito distinta pelo comitê (C3); a decisão pelo bloqueio de objeto, sem existir recomendação do TCU para tal, baseada em fatos supervenientes que fazem surgir objetivamente alguma causa para bloqueio⁴⁰ (C4);

33. De toda forma, no levantamento individual não se encontrou nenhum caso que sugerisse que uma matização dessas do objeto do bloqueio tivesse o efeito indireto de ameaçar os efeitos substantivos de prevenção pretendidos com o bloqueio do objeto correspondente.

34. Como visto na seção 2, tratava-se de um comitê de apoio ao relator-geral, por este designado (Resolução do CN nº 1/2001), de 2002 a 2006; e, de 2007 em diante, de um colegiado permanente da CMO, por força da Resolução do CN nº 1/2006, com integrantes formalmente indicados pelas lideranças partidárias na comissão (Brasil, 2001; 2006).

35. Os endereços detalhados estão no apêndice A. Não foram encontrados relatórios anteriores a 2002.

36. Toda a trilha de compilação dessas informações está disponível mediante solicitação ao autor.

37. Para efeito deste levantamento, são entendidas como recomendações de paralisação do TCU tanto aquelas que tenham sido formalizadas mediante decisão colegiada ou monocrática de relator (IGP), quanto aquelas que, não alcançando esta etapa decisória, tenham sido comunicadas por despacho do presidente do TCU como tais – sistemática vigente até a LDO de 2010 (TCU, 2011) – ou, ainda, tenham tido como última manifestação no TCU uma recomendação de paralisação como proposta da unidade técnica – naturalmente, considerando-se sempre a última destas posições levada ao conhecimento do comitê em cada momento de apreciação legislativa.

38. As decisões individuais, identificadas por ano, obra e objeto, estão disponíveis em formato de planilha mediante solicitação ao autor. O ano corresponde ao exercício em que foram adotadas as decisões pela CMO na tramitação da lei orçamentária, e, portanto, as decisões de cada ano são registradas no anexo de bloqueio da lei orçamentária para o exercício seguinte. Por exemplo, as decisões compiladas na linha 2017 foram formalizadas e veiculadas por meio da LOA para 2018.

39. Por exemplo, a anulação formal de um edital de licitação que era objeto de recomendação de bloqueio.

40. Trata-se do oposto do critério C2.

a decisão pelo bloqueio de objeto, sem existir recomendação do TCU para tal, baseada em avaliação de mérito distinta pelo comitê (C5); e qualquer outro critério eventualmente adotado que não corresponda aos anteriores (C6). Nesse universo, o critério C3 indica uma opção substantiva do decisor parlamentar por desconsiderar a posição do TCU e não restringir a execução de uma obra ou contrato pela Corte considerado irregular e ensejador de paralisação. O critério C5 representa a posição oposta – a opção parlamentar pelo bloqueio ocorre mesmo quando o TCU não indica a sua imprescindibilidade. Nos demais casos, verifica-se o alinhamento das posições dos dois órgãos.⁴¹ Deve-se admitir que a distinção entre *divergência de mérito* e *fato superveniente* depende de uma apreciação valorativa de quem compila os dados. No entanto, trata-se de efeito inevitável de qualquer trabalho de categorização de dados desta natureza, e os riscos de inexactidão desta classificação são inferiores ao viés que seria introduzido pela classificação como divergência parlamentar de constatações desta natureza, em que a diferença de posições não decorre de julgamentos, mas de fatos objetivos.⁴²

6 RESULTADOS E CONTRASTE DAS HIPÓTESES

Inicialmente, deve-se observar a ocorrência de um contínuo processo de institucionalização gradual da atividade. Como já apontado na descrição do mecanismo na seção 5, o procedimento foi ganhando complexidade e estabilidade nos sucessivos textos da LDO, com a superação de sucessivas lacunas na relação entre o Congresso e o TCU. Entre as lacunas, estão as já mencionadas definições precisas da classificação de IGR e das formas de pronunciamento do tribunal entre decisões colegiadas, monocráticas, da presidência e indicações técnicas. O agente principal, como também visto na seção 5, é um comitê específico formado por integrantes da CMO, que ganhou uma primeira menção normativa como um colegiado auxiliar do relator-geral do orçamento com esta finalidade específica a partir de 2002 (Brasil, 2001, art. 11, § 1º, inciso III) e posteriormente veio a ter seu caráter permanente, com as atribuições correspondentes, a partir de 2007 (Brasil, 2006, art. 24). A natureza rotineira, já incorporada aos procedimentos orçamentários estabelecidos, verifica-se pela ocorrência do mesmo processo de análise por um comitê da CMO e de apresentação do relatório para votação em todos os exercícios, sendo tal procedimento formalmente reconhecido como uma das competências específicas da CMO em seu normativo orgânico.⁴³ Assim,

41. Os casos C2 e C4 assemelham-se, na prática, ao caso C1, dado que não existiria diferença no julgamento de mérito na posição de ambos. O caso C6, que teria sentido indefinido, não ocorre em nenhum dos anos examinados. Existe também o caso de obras e contratos que não são objeto de recomendação expressa do TCU pelo bloqueio, mas são analisados explicitamente pelo COI em seus relatórios para, ao final, não serem incluídos pelo comitê na lista de bloqueios. Estes casos não são inseridos no levantamento.

42. De qualquer forma, o grande fator mitigador do risco de qualquer viés introduzido pela categorização realizada é a abertura feita aos dados individuais das ocorrências para replicabilidade.

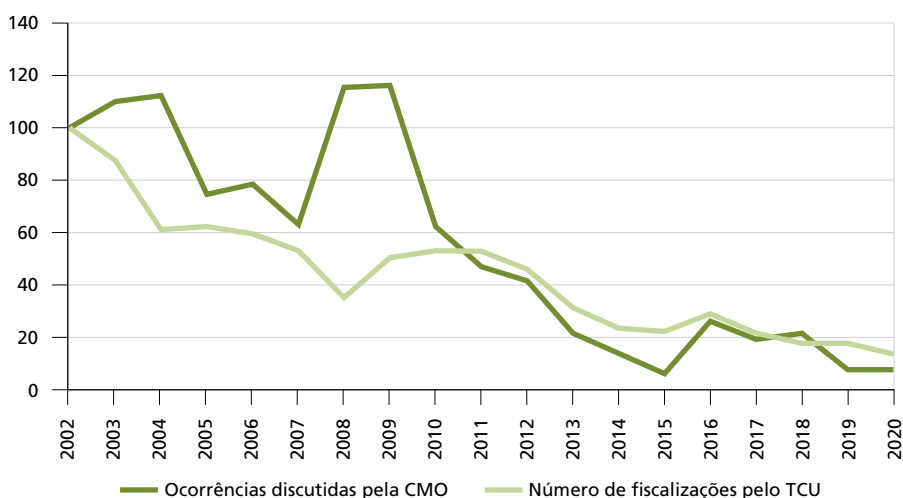
43. Conforme a Resolução do CN nº 1/2006, art. 2º, inciso III, alínea b; e arts. 121, 122, 123, 124 e 125 (Brasil, 2006).

todos os elementos convergem para a caracterização de um processo contínuo e sustentado de institucionalização da atividade, ao contrário da expectativa teórica de abandono tácito ou explícito por parte do Legislativo.

Outra dimensão de avaliação é o volume de atividade das agências envolvidas no mecanismo: um maior desincentivo ao controle parlamentar via orçamento levaria a uma redução tendencial, ao longo do tempo, no esforço dedicado à fiscalização, mantidas as demais condições constantes. O gráfico 1 demonstra a variação relativa das obras fiscalizadas pelo TCU e do número total de decisões adotadas pela CMO acerca de bloqueios.⁴⁴

GRÁFICO 1

Volume de obras fiscalizadas pelo TCU e de decisões adotadas pela CMO (2002-2020)
(2002 = 100)¹



Fonte: Base de dados da LOA (relatórios elaborados de 2002 a 2006), disponível em: <<https://bit.ly/3Lv4oU5>>; base de dados da CMO (relatórios elaborados a partir de 2007), disponível em: <<https://bit.ly/3xJvGAp>>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Em valores relativos.

Verifica-se, de fato, uma queda, relativamente estável, do volume de obras fiscalizadas pelo TCU, que corresponde à primeira etapa do mecanismo e a uma medida do esforço bruto aplicado à fiscalização. Esta queda não significa um abandono do mecanismo – o número absoluto para 2020, o ponto mais baixo da série, representa 59 obras –, mas sim uma abrangência menor do universo de obras. Este resultado é, por um lado, fortemente influenciado pela redução

44. Trata-se de métricas diferentes, pois a atividade do TCU é contabilizada por obra (empreendimento global) e a da CMO, por objeto (que pode abranger vários contratos ou parcelas de uma obra). O que se pretende mostrar aqui é a variação relativa, ao longo do tempo, de cada uma das duas vertentes de atividade do mecanismo, permitindo-se a comparabilidade na mesma escala no gráfico 1.

sistemática do investimento público nos últimos anos, verificada de forma dramática a partir de 2015, que leva automaticamente a uma redução do universo de obras a analisar. Por outro lado, pode ser influenciado por uma maior seletividade na alocação de recursos pelo TCU, ao concentrar-se em fiscalizações de empreendimentos de maior vulto. De toda forma, a redução de mais de 80% deste número bruto de fiscalizações não permite refutar, de plano, a hipótese de uma redução dos esforços dedicados à fiscalização, embora tal redução não se deva a uma decisão do Congresso, mas do próprio TCU, dado que as especificações da LDO sobre o universo de obras não se alteraram.

Por sua vez, o número de decisões discutidas pela CMO também caiu na mesma proporção global (mais de 80%), mas não de forma tão escalonada. Verifica-se uma permanência de altos valores relativos até 2009, seguida de uma queda abrupta para 2010, continuando então a tendência de queda em proporções bastante estáveis até o valor relativo de 2019, que corresponde a menos de 10% dos 130 objetos deliberados em 2002. Tendo em vista que esta métrica representa, essencialmente, o número de objetos que tiveram recomendação de paralisação ou retenção – IGP ou IGR – pelo TCU, também aqui a maior parte da influência sobre o resultado será explicada em função de fatores incidentes sobre o próprio TCU. O tribunal atribui este número cadente de situações ensejando recomendação basicamente ao efeito positivo da fiscalização exercida ano após ano sobre a qualidade da gestão das obras.

Trata-se de obras que apresentaram irregularidades potencialmente classificadas como IGP, mas que os gestores, antes mesmo da apreciação do processo pelo plenário (...), adotaram medidas para sanar as constatações, [sendo que] por vezes, a adoção dessas providências foi feita ainda durante o período de auditoria (TCU, 2011, p. 33).

A queda também é atribuída aos reflexos da mudança da prioridade das fiscalizações, que, ao passar a enfatizar empreendimentos em fase inicial – projetos de engenharia e primeiras etapas de licitação –, permite a correção mais rápida e menos custosa das irregularidades, evitando a necessidade de indicar a paralisação do empreendimento como última alternativa à continuidade de uma execução comprometida (TCU, 2011, p. 8-10). Também é mencionado que o tribunal é bastante mais restritivo nas recomendações de paralisação quando as obras em questão já têm um grau elevado de execução física, especialmente se acima do limiar de 75% (TCU, 2011, p. 9, item 37). Combinando-se este dado com a já discutida redução dramática do volume de investimento (e, portanto, de obras iniciadas), ver-se-á que as obras significativas que persistem na segunda metade do período examinado serão, em proporções cada vez maiores,

obras de elevado grau de execução.⁴⁵ Este é outro fator causal que nada tem a ver com o comportamento parlamentar.

Outro elemento referido pelo tribunal é a especificação progressivamente mais restritiva do conceito de indício de irregularidade que motiva uma recomendação de paralisação (TCU, 2011, p. 9-10, itens 38 a 44). Neste sentido, embora seja bastante nítida a redução da aplicação potencial deste instrumento, o que se pode depreender é um aumento da precisão conceitual e uma redução de ambiguidades, aproximando a regra formal de uma melhor descrição das circunstâncias materiais que justificam a intervenção legislativa. Isto sugere a possibilidade de que parte das recomendações de paralisação dos anos iniciais representaria algo como um excesso em relação ao conjunto de problemas que realmente demandavam tal providência, motivado pela excessiva generalidade da especificação da demanda legislativa de informação. Todos estes fatores representam causalidades plausíveis que não se relacionam com elementos internos ao processo parlamentar. Assim, esta faceta da redução do volume de recomendações de paralisação – e, mais genericamente, do volume de casos discutidos no âmbito decisório da CMO – não parece ter uma associação com as dimensões recolhidas na teoria, referentes ao interesse dos parlamentares na fiscalização. Por isso, os dados não são conclusivos, nem favoravelmente, nem contrariamente, em relação à expectativa teórica.

Por fim, uma medida bastante simples do empenho parlamentar na matéria é dada pelas providências que adota o COI além do cumprimento da obrigação formal de deliberar sobre o anexo da LOA e suas consequências diretas para a tramitação interna desta lei. A solicitação, nos relatórios, de quaisquer providências adicionais a instituições externas ao processo orçamentário corrente,⁴⁶ desde meros pedidos de informações até a formulação de demandas e recomendações, indica uma atividade mais assertiva do colegiado parlamentar, ainda que de forma incipiente. Nesta escala de padrão de ativismo, as manifestações ao TCU seriam uma etapa intermediária, dada a relação institucional e operacional entre o Congresso e o tribunal nas atividades cotidianas da comissão. Por sua vez, a emissão de comunicações e demandas a terceiros (ministérios, Presidência da República etc.), acrescidas ou não de manifestação ao TCU, seria uma atuação ainda mais incisiva no sentido de ampliar os reflexos da ação de fiscalização centrada no quadro de bloqueio. No gráfico 2, o indicador do padrão de ativismo tem o valor 1 quando o COI não apresentou nenhuma manifestação a órgãos externos ao processo orçamentário; o valor 2 quando o COI encaminhou manifestação

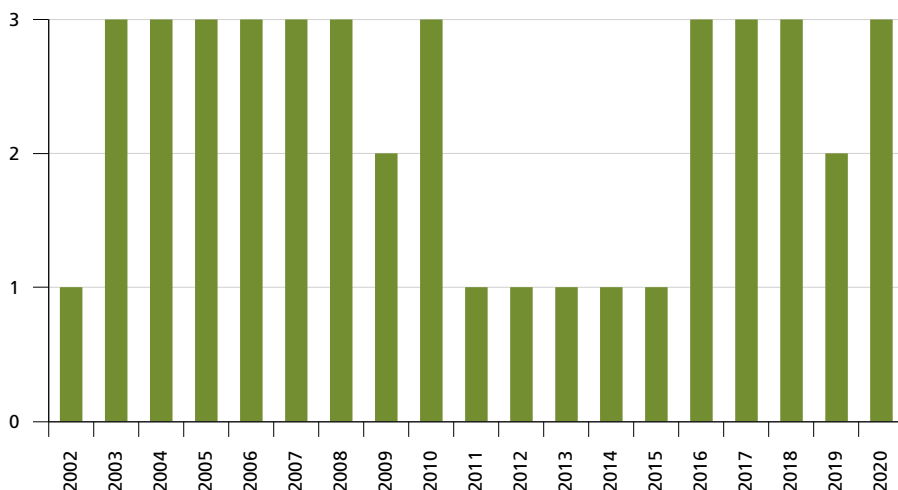
45. Pela simples razão de que não foram iniciadas outras obras no período.

46. Ou seja, qualquer manifestação dirigida a um agente que não seja a CMO, o Congresso Nacional, ou os relatores setoriais e geral da lei orçamentária em tramitação.

ou pedidos de providência apenas ao TCU; e o valor 3 quando o COI realizou manifestação ou pedidos de providência a outros órgãos além do TCU.⁴⁷

GRÁFICO 2

Padrão de ativismo – indicador de manifestações do COI a terceiros, por ano (2002-2020)



Fonte: Bases de dados da LOA (de 2002 a 2006) e da CMO (de 2007 em diante).

Elaboração do autor.

Pode-se perceber do gráfico 2 que, na maior parte do período considerado, o COI diligenciou a várias instituições diferentes, com apenas dois intervalos de ação limitada à decisão mínima regulamentar (restrita ao próprio Congresso), em 2002 e em 2011-2015, retornando posteriormente à proposição de medidas variadas. Estes dados sugerem que, sob esta perspectiva, os parlamentares têm exercido algum tipo de iniciativa própria de fiscalização. Ainda que tais iniciativas possam ser de menor impacto e custo político, como pedidos de informação e solicitação de ações posteriores pelo TCU, a sua existência já indica a possibilidade de que a CMO demonstre interesse específico na consecução destas atividades.⁴⁸ Desta forma, também este dado de ativismo contesta a expectativa teórica de desinteresse ou omissão legislativa na fiscalização.

Para a segunda linha de hipóteses teóricas, a de uma postura decisória mais leniente em relação às recomendações do órgão de auditoria quanto ao bloqueio

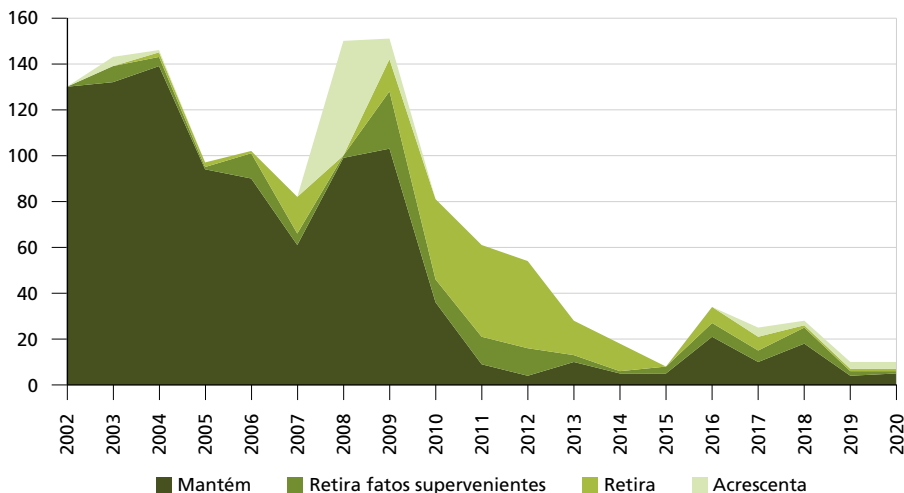
47. Na prática, no período examinado, não houve ano no qual tenha havido manifestação ou demanda a outros órgãos e não tenha havido cumulativamente demandas ao TCU.

48. Ainda que possa sugerir, também, a proposição de Lemos (2005) de que iniciativas voltadas à simples obtenção de informação podem servir de alternativas de baixo custo político ao parlamentar e baixa conflitividade com o Executivo, adotadas em lugar de outras mais incisivas.

de obras ou contratos, o gráfico 3 aponta o número absoluto de cada opção do COI, bem como o total de ocorrências verificadas em cada ano.⁴⁹

GRÁFICO 3

Decisões do COI em relação ao bloqueio ou desbloqueio de obras, por ano (2002-2020)
(Em números absolutos)



Fonte: Bases de dados da LOA (de 2002 a 2006) e da CMO (de 2007 em diante).

Elaboração do autor.

Obs.: Os critérios decisórios C4 (comitê propõe bloqueio não recomendado em razão de fatos supervenientes) e C6 (outro critério diferente dos critérios de C1 a C5) não tiveram ocorrências registradas no período e, portanto, não aparecem no gráfico 3.

Uma primeira constatação é que existem evidências de vários tipos de comportamento ao longo do tempo: exercícios em que a coincidência de posições entre o TCU e a CMO é absoluta (2004, 2005, 2006 e 2015); momentos em que sobressaem, de forma massiva, as liberações de obras impugnadas pelo TCU (2010 a 2014); e aqueles nos quais há mais bloqueios de iniciativa da CMO do que liberações por deliberação parlamentar (2007 a 2009). Assim, esta primeira exploração dos dados não endossa qualquer das posições teóricas contrapostas, quer a de um viés sistemático contrário à aplicação do bloqueio como meio de controle, quer a de convergência absoluta com as posições de mérito sugeridas pelo órgão técnico. A segunda proposição significaria associação do colegiado legislativo a uma missão eminentemente controladora, sobrepondo-se à defesa de interesses ligados à realização da despesa. Verifica-se, ainda, a concentração no tempo de tais perfis distintos de comportamento: de 2007 a 2009, uma nítida tendência a acrescentar elementos ao bloqueio; e de 2010 a 2014, uma tendência fortíssima a desconsiderar a posição do TCU e liberar obras contrariamente às

49. Desde logo, verifica-se a ausência de ocorrências nos critérios C4 e C6 em todos os anos examinados.

recomendações. O primeiro período tem uma matização necessária: o total de bloqueios acrescidos pode ter sido influenciado pela relativa incerteza entre as instituições quanto ao que seria, exatamente, a noção de indicação de retenção – o que, como mencionado nas seções 2 e 5, somente foi explicitado em 2011.⁵⁰ No segundo período, não há circunstância normativa ou externa ao processo decisório parlamentar que se possa mencionar como fator influente no resultado mais leniente. Não há como fugir à menção de que, em 2009, foi trazido pelo Legislativo ao quadro de bloqueio da LOA o conjunto de obras que apresentavam, a um primeiro exame, o maior porte físico e financeiro de toda a série histórica: várias obras de refinarias e portos da Petrobras – associadas, como apontado na seção 3, aos achados da Operação Lava-Jato – e vários contratos de grande porte da Ferrovia Norte-Sul. Grande parte destas obras persistiu ao longo do período 2010-2014, embora não tenham sido os únicos objetos de liberação pela CMO. Esta circunstância recomenda fortemente que uma análise diferencial do comportamento parlamentar no período leve em conta a possibilidade de uma dinâmica decisória diferenciada em função de obras ou empreendimentos que venham a ser associados, de forma fundamentada, a movimentações ilícitas de recursos entre empresas contratadas e agentes públicos. Não custa lembrar que, em 2009, obras com este perfil suscitaram, de forma inédita e não repetida posteriormente, um veto presidencial ao respectivo bloqueio na lei orçamentária (Ribeiro *et al.*, 2010).

Um refinamento quantitativo desses dados comportamentais pode ser captado em dois indicadores. O índice de intervenção relativo aponta a porcentagem, sobre o total das decisões adotadas em cada ano, das decisões do comitê que destoa, no mérito,⁵¹ das recomendações do TCU, em sentido favorável ou contrário ao bloqueio. Esta métrica avalia em que medida os parlamentares dispõem-se a adotar uma posição independente da recomendação do TCU dentro do universo de cada ano.⁵²

50. Em 2008, em particular, todos os cinquenta objetos acrescentados pela CMO à lista do TCU são indicações feitas pelo tribunal como “de possível retenção”. Contudo, o colegiado considerou que esta classificação não tinha amparo legal na LDO vigente e, portanto, exigia que os objetos assim indicados constassem no anexo da LOA como bloqueados.

51. Isto é, as decisões com critérios C3 e C5, desconsiderando-se já aquelas que simplesmente refletem fatos supervenientes que descaracterizam uma divergência de mérito (critérios C2 e C4).

52. A tabela A.1 contempla não apenas esse índice relativo, ponderado pelo total de ocorrências de cada ano, mas também o número absoluto de decisões divergentes em cada ano.

GRÁFICO 4

Índice de intervenção relativo – decisões do COI em divergência de mérito em relação às recomendações do TCU, sobre o total de decisões adotadas, por ano (2002-2020) (Em %)



Fonte: Bases de dados da LOA (de 2002 a 2006) e da CMO (de 2007 em diante).
Elaboração do autor.

Fica claro no gráfico 4 que o padrão do Legislativo é alterar fortemente a cesta de recomendações de bloqueio apresentada pelo TCU, para mais ou para menos, segundo o ano. Isto indica a existência de uma dinâmica política própria nestas decisões, que não representam uma mera homologação automática para as avaliações do tribunal, mas uma posição própria dos parlamentares do COI – contrariamente à expectativa teórica de desinteresse ou omissão nesta atividade.

No mesmo movimento de comparação entre decisões parlamentares e propostas do TCU, o índice de rigor relativo aponta a porcentagem, sobre o total das decisões adotadas em cada ano, das modificações líquidas das decisões do comitê que representam posição mais rigorosa em termos de controle no sentido do bloqueio. Para tanto, toma-se o número de decisões de bloqueio adotadas sem recomendação expressa do TCU (C5), e dele subtrai-se o número de decisões de desbloqueio contra a recomendação do TCU (C3). A seguir, divide-se este resultado pelo número total de decisões adotadas naquele ano. Esta métrica de “bloqueio líquido” avalia em que medida os parlamentares dispõem-se a adotar uma posição mais rigorosa em termos de prevenção de riscos do que a própria

posição adotada pelo Tribunal.⁵³ Quanto menor for o valor, mais o comitê libera obras contra a opinião do TCU do que o contrário.

GRÁFICO 5

Índice de rigor relativo – decisões do COI em divergência de mérito em relação ao TCU, subtraídos os desbloqueios dos bloqueios, sobre o total de decisões adotadas, por ano (2002-2020)
(Em %)



Fonte: Bases de dados da LOA (de 2002 a 2006) e da CMO (de 2007 em diante).
Elaboração do autor.

O índice de rigor comprova a variabilidade do comportamento do COI, ora mais leniente, ora mais rigoroso do que a posição do TCU. Isto aponta a necessidade de um modelo causal mais complexo do que simplesmente a postulação de um interesse genérico do Legislativo em não impedir a realização dos desembolsos, ou, ao contrário, uma atitude sistematicamente conservadora motivada por um temor reputacional diante de denúncias de corrupção. Novamente, sobressai a nítida deriva para uma atitude de liberação de obras no período 2010-2014, não reproduzida de forma sistemática nos períodos posteriores, o que indica a plausibilidade de existência de outros fatores causais específicos àquele período.

Finalizando esta discussão, cabe discorrer sobre a convergência ou não das posições do relatório do COI, por um lado, e as do plenário da CMO e do Congresso Nacional, por outro.⁵⁴ As decisões nos dois âmbitos foram, na maioria dos

53. Além desse índice relativo, ponderado pelo total de ocorrências de cada ano, a tabela A.1, no apêndice, apresenta o número absoluto desse saldo de decisões divergentes em cada ano.

54. Não há registro de posições divergentes dessas duas instâncias no período examinado: todas as decisões adotadas pela CMO refletiram-se integralmente nos autógrafos da LOA aprovada pelo Congresso Nacional.

casos, coincidentes com as propostas do comitê. Houve sete modificações no total ao longo de todo o período: em 2020, três diferenças de mérito em relação ao COI, sendo uma delas contra a opinião do TCU;⁵⁵ em 2019, uma diferença de mérito representando um desbloqueio contra a opinião do TCU;⁵⁶ e, em 2009, houve uma modificação por fato superveniente, sem divergência de mérito,⁵⁷ e dois desbloqueios contra a recomendação do TCU.⁵⁸ Percebe-se, nas atas das sessões de votação destas sete mudanças de mérito,⁵⁹ intensas polêmicas, com muitos parlamentares defendendo acirradamente a derrubada dos bloqueios e outros sustentando os fundamentos argumentativos da decisão de paralisação adotada pelo comitê. Isto sugere que diferentes fatores causais podem incidir sobre parcelas distintas dos parlamentares em relação a esta atividade.⁶⁰ Aqui, um fato estilizado emerge fortemente da análise dos respectivos debates: em 2009, houve uma relativa divisão do plenário da CMO, com posições contrárias e favoráveis ao relatório do COI. Em 2019 e 2020, a defesa das posições do comitê ficou restrita aos seus coordenadores, que apresentaram o relatório, enfrentando uma barragem quase unânime de críticas e posições contrárias da parte dos demais parlamentares presentes.

O número pequeno dessas divergências – sete, num total de 1.348 ocorrências no período examinado – impede a postulação de uma dinâmica diversa entre o plenário da CMO e o colegiado que ela seleciona entre seus membros para examinar a matéria. Duas explicações causais – que não são mutuamente excludentes – surgem, de imediato, como possíveis interpretações para este achado.

55. Contra a posição do TCU, a obra de duplicação da BR-116/Bahia passou do critério C1 – em que se enquadrava a apreciação do COI – para o critério C3 – correspondente à posição do plenário da CMO –, mediante destaque contrário à posição do relatório do COI, votado e aprovado pela CMO. Os outros dois casos de modificação tratam da Ferrovia Transnordestina, que o COI e a CMO vinham sistematicamente incluindo na lista de bloqueios desde 2017, a partir de irregularidades graves suscitadas por vários acórdãos do TCU, mas que não recebeu formalmente a recomendação de paralisação pelo TCU em sua lista consolidada. Assim, dentro dos critérios adotados, estes dois últimos objetos foram reclassificados do critério C5 (posição original do comitê) para o critério C1 (posição adotada pelo plenário da CMO), e foram objeto de destaque contrário à posição do relatório do comitê, também votado na CMO. Esta modificação diminuiu o índice de intervenção de 40% para 27,27%, dado que as duas modificações na Transnordestina retiraram a posição de acréscimo em relação ao TCU; e reduziu pesadamente o índice de rigor de 20% para -9,09% – indicando que, além de abandonar dois acréscimos em relação à posição do TCU feitos pelo comitê, o plenário da CMO ainda retirou um bloqueio contrário à recomendação do tribunal.

56. A obra de duplicação da BR-116/Bahia passou do critério C1 (comitê) para o critério C3 (plenário da CMO) mediante destaque contrário à posição do relatório do COI, votado e aprovado pela CMO. Esta modificação aumentou o índice de intervenção de 40% para 50%, mas reduziu o índice de rigor de 20% para 10%.

57. Em obra de esgotamento sanitário de Teresina, a comprovação da anulação da licitação objeto do bloqueio foi apresentada (e o respectivo destaque votado) apenas quando da votação do relatório perante a CMO. A ocorrência passou do critério C1 para o critério C2.

58. Na obra da Ferrovia Norte-Sul, os contratos nºs 036/2007 e 037/2007 passaram do critério C5 (comitê) para o critério C3 (plenário da CMO), mediante destaque contrário à posição de bloqueio apresentado e votado no COI, conforme notas taquigráficas da sessão. Estas mudanças não alteraram numericamente o índice de intervenção, mas reduziram o índice de rigor de -3,31% para -4,64%.

59. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3Lx4jiB>>, para 2009; <<https://bit.ly/3QWlsU4>>, para 2019; e <<https://bit.ly/3dz4kWU>>, para 2020.

60. De fato, esse raciocínio é teoricamente aplicável a todo o contexto decisório do COI, surgindo agora apenas pela disponibilidade dos registros da clivagem entre grupos de parlamentares na forma das notas taquigráficas da sessão plenária da CMO. Este registro, caso exista para os trabalhos do comitê, não está disponibilizado na internet.

Uma explicação seria que a CMO investe na representatividade da composição dos comitês, de forma a torná-los um reflexo fiel de sua composição interna, tornando-os, assim, agentes delegatários confiáveis do plenário e capazes de minimizar a assimetria de informações que porventura exista entre este colegiado especializado e o conjunto dos membros.⁶¹ Outra interpretação possível refere-se ao efeito do *timing* induzido pelas regras institucionais. É obrigatória a votação da decisão pelo bloqueio ou não das obras *antes* da votação da lei orçamentária⁶² – objeto de interesse primordial de todos os parlamentares da comissão. Além disso, os procedimentos de aprovação orçamentária na CMO são realizados em ritmo extremamente acelerado ao final dos exercícios. Assim sendo, o custo de transação para promover a reabertura de decisões já debatidas no âmbito do comitê pode revelar-se insuportavelmente alto para os membros da CMO, atrasando⁶³ a votação mais relevante sob o aspecto distributivo e que representa a razão de ser da própria comissão. Por seu turno, o surgimento de reversões de posições em obras significativas nos últimos dois anos, via destaque no plenário da CMO, pode indicar uma nova dinâmica em que os fatores distributivistas passam a se impor com mais força em relação à posição controladora,⁶⁴ já não mais no âmbito do comitê especializado, mas diluído na totalidade dos membros da comissão.

7 CONCLUSÕES

O procedimento de controle parlamentar via condicionamento da autorização orçamentária em função de indícios de irregularidades relatados pelo TCU, implementado no processo orçamentário federal desde 1995, teve impactos significativos no orçamento federal desde então, mas ressentido-se ainda da escassez de informação básica e de análise.

Este trabalho contribui para superar ambas as lacunas. No que tange a informações para o estudo do tema, apresenta uma compilação sistemática dos elementos descritivos centrais do fenômeno e das referências das fontes de informação primária e dos poucos estudos até o momento disponíveis, bem como um conjunto de dados quantitativos sobre as dimensões decisórias do mecanismo, servindo como plataforma de partida para investigações posteriores.

61. Essa é uma premissa clássica da abordagem informacional para a organização decisória do Poder Legislativo (Limongi, 1994; Maltzman, 1998).

62. Tal obrigatoriedade é estabelecida de forma implícita pela LDO, ao especificar que a lei orçamentária conterá o anexo de bloqueio. Desde 2007, é estabelecida de forma explícita pelo art. 122, parágrafo único, da Resolução do CN nº 1/2006 (Brasil, 2006).

63. Inclusive sob risco de atingir o limite temporal da sessão legislativa – 22 de dezembro –, conforme o art. 57 da Constituição Federal (Brasil, 1988), o que exige a interrupção dos trabalhos e a postergação da aprovação do orçamento para o ano seguinte.

64. Essa dinâmica pode ser reforçada pela natureza potencialmente distinta da responsabilidade jurídica que emerge, para o parlamentar, da elaboração de um relatório, por um lado, e do exercício do voto, por outro (Brasil, 1988, art. 53).

Do ponto de vista analítico, organiza uma síntese das principais hipóteses que poderiam ser sugeridas pela literatura em estudos legislativos para explicar o desenvolvimento e os resultados desse mecanismo, contrastando estas hipóteses com os dados levantados. As constatações empíricas fundamentais são que o mecanismo manteve-se em funcionamento por mais de duas décadas, em processo de crescente institucionalização, e que as decisões do Legislativo acerca das obras – ou seja, sobre confirmar ou não os bloqueios sugeridos pelo TCU – têm um perfil heterogêneo. Há determinados períodos discerníveis, que não aparentam ser aleatórios, nos quais o Congresso manteve, em suas decisões, as posições sugeridas pelo TCU, ou até mesmo bloqueou mais obras do que as indicadas. Em outros períodos, igualmente discerníveis, o padrão decisório do Congresso foi mais leniente, desconsiderando parte significativa das recomendações e liberando grande número de obras com indícios de irregularidade apontados. Estas observações sugerem a inadequação das hipóteses teóricas unidirecionais, quer no sentido de que o comportamento parlamentar tenderia a minimizar qualquer restrição aos desembolsos do orçamento, em função de um papel distributivista predominante, quer no sentido contrário, de que o temor à perda de reputação decorrente de escândalos de corrupção poderia influenciar os legisladores a agirem de forma mais estrita ao autorizar projetos com problemas de ilicitude ou ineficiência. Cada um desses paradigmas, de fato, foi parcialmente descaracterizado em subperíodos determinados dentro do universo pesquisado. Esta heterogeneidade de comportamentos, bem como o seu alinhamento em determinados períodos ao longo do tempo, torna recomendável considerarem-se modelos mais complexos, com diferentes fatores de incentivo incidindo sobre grupos parlamentares também distintos dentro do mecanismo decisório. Isto é consistente com as conclusões de Carvalho (2003) quanto à existência de diferentes conexões eleitorais para os parlamentares brasileiros e, portanto, de incentivos comportamentais substancialmente diferentes para distintos grupos dentro do Congresso Nacional.

Esses resultados reforçam a constatação de que essa prática legislativa específica representa uma valiosa oportunidade para aprender sobre a dinâmica interna do funcionamento do Congresso Nacional e sobre o potencial de sua atuação como instrumento de *accountability* horizontal e de combate à corrupção. Nesse sentido, estudos quantitativos poderiam aprofundar-se nas características intrínsecas das obras e dos contratos afetados pelo mecanismo – tais como valor, gravidade das irregularidades, distribuição geográfica e agência executora – e na sua correlação com o volume e a composição setorial do investimento público. Por sua vez, pesquisas baseadas em estudos de caso poderiam buscar, a partir da realização de entrevistas, bem como da análise de atas e outros registros formais,⁶⁵ a identificação conjunta de múltiplos fatores causais nos momentos de transição de um perfil decisório para outro. Outro

65. Até onde pudemos identificar, as atas e outros registros formais estão em meio físico e não constam do material disponibilizado de forma eletrônica nas páginas na internet das instituições envolvidas.

caminho de grande potencial é analisar comparativamente os argumentos esgrimidos em debates quando ocorrem divergências dentro da CMO sobre recomendações do relatório do COI, para verificação dos fundamentos alegados tanto para manter o bloqueio quanto para abandoná-lo. Os elementos aqui indicados oferecem pontos de partida empíricos e teóricos para o desenvolvimento desta agenda de pesquisa tão necessária à compreensão de traços importantes do comportamento legislativo no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALVES, Carolina. União mantém repasse para obras irregulares. **Brasil Econômico**, p. 10, 23 nov. 2011.

ALVES, Francisco Sérgio Maia. **Controle corretivo de contratos de obras públicas efetuado pelo TCU e pelo Congresso Nacional**: marco jurídico e análise empírica de sua eficácia. 2016. Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016.

AMES, Barry. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das “bases”**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

BITTENCOURT, Fernando. A jangada de pedra: os caminhos da auditoria. **Revista de Informação Legislativa**, v. 42, n. 168, out./dez. 2005.

_____. **O controle e a construção de capacidade técnica institucional no Parlamento** – elementos para um marco conceitual. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2009. (Texto para Discussão, n. 57). Disponível em: <<https://bit.ly/3BtQ2yM>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão**: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2012. (Texto para Discussão, n. 112). Disponível em: <<https://bit.ly/3xztyv0>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. **Orçamento e poder de agenda nos dois momentos do presidencialismo de coalizão brasileiro**. Curitiba: Appris, 2019.

BORGES, Ana Cláudia Castro. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil**: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. **Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 4 de outubro de 2001**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do artigo 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/3qOVMOD>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. **Relatório do Comitê de Avaliação das Informações enviadas pelo TCU: PLN nº 51/2004 – proposta orçamentária para o exercício de 2005**. Brasília: Congresso Nacional, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3f4wolw>>.

_____. **Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do artigo 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3QW9wll>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

BROWN, Renato Jorge *et al.* **Obras e serviços com indícios de irregularidades graves integrantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2009** – Ploa/2009, objeto de informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, em 30/09/2008 (Acórdão nº 2.140/2008 TCU-Plenário). Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2008. (Nota Técnica Conjunta, n. 15). Disponível em: <<https://bit.ly/3qPsjUU>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

CAMAROTTO, Murillo. Comitê do Congresso mantém obra suspensa. **Valor Econômico**, 4 dez. 2014. Disponível em: <<http://glo.bo/3xzKbXD>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

CARVALHO, Cleide. Em 2010, Congresso contestou liberação de Lula para obras da Petrobras. **O Globo**, 14 maio 2017a. Disponível em: <<http://glo.bo/3SdDEd0>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. Lula recebeu alerta sobre corrupção na Petrobras ainda no seu governo. **O Globo**, 14 maio 2017b. Disponível em: <<http://glo.bo/3RTMCwg>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

CARVALHO, Nelson Rojas. **E no início eram as bases**: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAM, Nic; POWER, Timothy J. **Coalitional presidentialism in comparative perspective**. Oxford: Oxford University Press, 2018. (Oxford Studies in Democratization).

CRUZ, Valdo; AMORA, Dimmi. Governo negocia com TCU para evitar atrasos em obras. **Folha de S.Paulo**, 26 abr. 2011. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2604201102.htm>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

ELLWOOD, John; PATASHNICK, Eric. In praise of pork. **Public Interest**, n. 110, p. 19-33, 1993.

FIGUEIREDO, Argelina. Instituições e política no controle de Executivo. **Dados**, v. 44, n. 4, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

GASPAR, Malu. **A organização: a Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine (Ed.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

GRACIE, Ellen. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista do TCU**, n. 110, set./dez. 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3SgmN9q>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

JUNQUEIRA, Caio. Congresso reage à perda de poder para o TCU. **Valor Econômico**, 5 maio 2009. (Especial, p. A12). Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/449449>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

KRINER, Douglas; SCHICKLER, Eric. **Investigating the president: congressional checks on presidential power**. Princeton: Princeton University Press, 2016.

LE MOS, Leany Barreiro. Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPÍC, Ana Maria (Org.). **Controle parlamentar na Alemanha, Argentina e Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LIMA, Edilberto; MIRANDA, Rogério. O processo orçamentário federal brasileiro. In: MENDES, Marcos (Org.). **Gasto público eficiente: propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

LIMA, Vandson. Parlamentar que quer cortar Bolsa Família se sente um “pop star”. **Valor Econômico**, 26 out. 2015. Disponível em: <<http://glo.bo/3qRkSfU>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB** – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 37, 1994. Disponível em: <<https://bit.ly/3xySxym>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew D. Learning from oversight: fire alarms and police patrols reconstructed. **The Journal of Law, Politics and Organization**, v. 10, n. 1, 1994.

MACHADO FILHO, Eduardo Nery. **Fiscalização de obras públicas**: estudo das relações entre o TCU e o Congresso Nacional. 2008. Monografia (Especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Instituto Serzedello Corrêa; Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3SfgrHj>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

MALTZMAN, Forrest. **Competing principals**: committees, parties, and the organization of Congress. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.

MARCH, James; OLSEN, Johan. **Rediscovering institutions**: the organizational basis of politics. New York: The Free Press, 1989.

MATTOS, Ubiratan *et al.* **Tribunal de Contas da União**: perfil institucional comparado e análise do controle de obras rodoviárias no Brasil. Brasília: Mattos, Muriel, Kerstener Advogados; HD Editora; Associação Nacional de Empresas de Obras Rodoviárias, 2009.

MCCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols vs. fire alarms. **American Journal of Political Science**, n. 28, p. 165-179, 1984.

MEIRELES, Fernando. **A política distributiva da coalizão**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

NETTO, Vladimir. **Lava Jato**: o juiz Sérgio Moro e os bastidores da operação que mudou o Brasil. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2016.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, 1998.

_____. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Ed.). **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2003.

OLIVIERI, Cecília. **A atuação dos controles interno e externo ao Executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**. Brasília, Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2252).

PADUAN, Roberta. **Petrobras: uma história de orgulho e vergonha**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2016.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; POLGA-HECIMOVIĆ, John. Explaining military coups and impeachments in Latin America. **Democratization**, v. 24, n. 5, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2016.1251905>>.

PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil 1987-2008**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2013.

RIBEIRO, Romiro *et al.* **Subsídios à apreciação dos vetos presidenciais à Lei Orçamentária Anual para 2010 (Lei nº 12.214, de 26.01.2010)**. Brasília: Congresso Nacional, 2010. (Nota Técnica Conjunta, n. 1/2010). Disponível em: <<https://bit.ly/3LtPoFV>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

SAMUELS, David. Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. **Journal of Politics**, v. 64, n. 3, p. 845-863, Aug. 2002.

SASSINE, Vinicius. Empreiteiras financiam lobby para limitar atuação do TCU – PEC prevê redução de poder de fiscalização de obras do tribunal. **O Globo**, 20 jul. 2013. Disponível em: <<http://glo.bo/3f042sm>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

SILVA, Samuel Rosa da Fonseca. **Benefícios do controle externo resultantes da atuação do Tribunal de Contas da União em auditorias de obras públicas**. Monografia (Especialização) – Escola de Administração Fazendária, Brasília, 2011.

SILVA JUNIOR, Homero; RIBEIRO, Romiro; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Subsídios ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) para apreciação dos indícios classificados, pelo TCU, como “indícios de irregularidade grave com retenção parcial de valores (IGR)”**. Brasília: Congresso Nacional, 2009a. (Nota Técnica Conjunta, n. 9/2009). Disponível em <<https://bit.ly/3qRZUxd>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. **Mitos e fatos sobre o mecanismo de paralisação de obras com indícios de irregularidades graves**. Brasília: Congresso Nacional, 2009b. (Nota Técnica Conjunta, n. 10/2009). Disponível em: <<https://bit.ly/3xDaeNi>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

SPECK, Bruno Wilhem. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2877/2011 TCU-Plenário**. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3f23xhw>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. **Fiscobras 20 anos**. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3S2Mj20>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

VISÃO do Correio: alento contra a corrupção. **Correio Braziliense**, 16 jul. 2011. (Editorial).

APÊNDICE

DADOS BÁSICOS E METODOLOGIA

TABELA A.1

Ocorrências apontadas pelo relatório do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índices de Irregularidades Graves (COI), por ano, segundo a decisão adotada em relação à posição do Tribunal de Contas da União (TCU) (2002-2020)

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	Total	IIA	IIR (%)	IRA	IRR (%)	NFISC ¹
2002	130	0	0	0	0	0	130	0	0,00	0	0,00	435
2003	132	7	0	0	4	0	143	4	2,80	4	2,80	381
2004	139	4	2	0	1	0	146	3	2,05	-1	-0,68	266
2005	94	1	2	0	0	0	97	2	2,06	-2	-2,06	271
2006	90	11	1	0	0	0	102	1	0,98	-1	-0,98	259
2007	61	5	16	0	0	0	82	16	19,51	-16	-19,51	231
2008	99	1	0	0	50	0	150	50	33,33	50	33,33	153
2009	103	25	14	0	9	0	151	23	15,23	-5	-3,31	219
2010	36	10	35	0	0	0	81	35	43,21	-35	-43,21	231
2011	9	12	40	0	0	0	61	40	65,57	-40	-65,57	230
2012	4	12	38	0	0	0	54	38	70,37	-38	-70,37	200
2013	10	3	15	0	0	0	28	15	53,57	-15	-53,57	136
2014	5	1	12	0	0	0	18	12	66,67	-12	-66,67	102
2015	5	3	0	0	0	0	8	0	0,00	0	0,00	97
2016	21	6	7	0	0	0	34	7	20,59	-7	-20,59	126
2017	10	5	6	0	4	0	25	10	40,00	-2	-8,00	94
2018	18	7	1	0	2	0	28	3	10,71	1	3,57	77
2019	477	2	1	0	3	0	10	4	40,00	2	20,00	77
2020	5	1	1	0	3	0	10	4	40,0	2	20,00	59

Fonte: Base de dados da Lei Orçamentária Anual (LOA) (relatórios elaborados de 2002 a 2006), disponível em: <<https://bit.ly/3Lv4oU5>>; base de dados da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) (relatórios elaborados a partir de 2007), disponível em: <<https://bit.ly/3xJvGAp>>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Para os dados da coluna NFISC, de 2002 a 2011, a fonte é TCU (2011, p. 14, figura 7); de 2012, Brasil (2012, p. 6); de 2013, Brasil (2013, p. 5); de 2014 a 2019, TCU (2019, p. 87, gráfico 11); e de 2020, Brasil (2021, p. 6).

Obs.: 1. O ano corresponde ao exercício em que foram adotadas as decisões pela CMO na tramitação da lei orçamentária; portanto, as decisões de cada ano são registradas no anexo de bloqueio da LOA para o exercício seguinte. Por exemplo, as decisões compiladas na linha 2017 foram formalizadas e veiculadas por meio da LOA para 2018.

2. C1 – número de ocorrências para as quais o comitê decidiu da mesma forma que o TCU em relação ao bloqueio ou desbloqueio; C2 – número de ocorrências para as quais o comitê decidiu pelo desbloqueio de objeto em que o TCU originalmente recomendou bloqueio, para as quais existiu fato superveniente significativo que eliminava a causa do bloqueio; C3 – número de ocorrências para as quais o comitê decidiu pelo desbloqueio de objeto em que o TCU originalmente recomendou bloqueio, com base em apreciação de mérito diferente dos mesmos fatos; C4 – número de ocorrências para as quais o comitê decidiu pelo bloqueio de objeto em que o TCU originalmente não recomendou bloqueio, para as quais existiu fato superveniente significativo que trazia a plausibilidade de bloqueios; C5 – número de ocorrências para as quais o comitê decidiu pelo bloqueio de objeto em que o TCU originalmente não recomendou bloqueio, com base em apreciação de mérito diferente dos mesmos fatos; C6 – número de ocorrências com outro tipo de tratamento não enquadrável nos anteriores; total – total de ocorrências (objetos) no ano, em números absolutos; IIA – índice de intervenção absoluto (número total de ocorrências em que o comitê não acatou a posição recomendada pelo TCU em relação ao bloqueio por interpretação distinta do mérito – soma das colunas C3 e C5); IIR – índice de intervenção relativo (índice de intervenção absoluto dividido pelo número total de ocorrências no ano); IRA – índice de rigor absoluto (número de ocorrências em

que o comitê determinou o bloqueio do objeto quando não recomendado pelo TCU, subtraído pelo número de ocorrências em que o comitê determinou o desbloqueio de objeto quando o bloqueio fora recomendado pelo TCU – coluna C5 menos coluna C3); IRR – índice de rigor relativo (índice de rigor – absoluto – dividido pelo número total de ocorrências no ano); NFISC – número de fiscalizações realizadas pelo TCU para atendimento específico ao mecanismo de fiscalização de obras determinado pela LDO (não se esgota o conjunto de iniciativas de auditoria e fiscalização trazidas ao conhecimento da CMO nos relatórios agregados).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Relatório nº 2/COI/CMO, de 2012** – Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) – Projeto de Lei Orçamentária para 2013 (Projeto de Lei nº 24/2012-CN). Brasília: Congresso Nacional, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lt2hA0>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Relatório nº 2/COI/CMO, de 2013** – Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) – Projeto de Lei Orçamentária para 2014 (Projeto de Lei nº 9/2013-CN). Brasília: Congresso Nacional, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3DCjl4V>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021** – Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) – Projeto de Lei Orçamentária para 2021 (Projeto de Lei nº 28/2020-CN). Brasília: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3S5Ebhl>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2877/2011 TCU-Plenário**. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3f23xhw>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. **Acórdão 2554/2019 TCU-Plenário**. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3BVmfAf>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

O CRESCENTE PROTAGONISMO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA NA DÉCADA DE 2010

Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula¹

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da década de 2010, a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão que auxilia o Poder Legislativo no exercício do controle externo, ganhou grande destaque na governança orçamentária. Os efeitos dos trabalhos com enfoque nos diversos assuntos abarcados pelo tema finanças públicas podem ser visualizados para além da tradicional função de garantir a conformidade e a observância das normas que regulamentam todo o processo orçamentário. Os entendimentos firmados pelo TCU nos seus diversos tipos de processos, respaldados no amplo mandato conferido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), pela Lei Complementar (LC) nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – e pela Lei nº 8.443/1992, têm direcionado a aplicação do arcabouço de direito financeiro pelo Poder Executivo e induzido aperfeiçoamentos nas capacidades governamentais relacionadas ao processo orçamentário, até mesmo por meio da edição de novas normas (Cardoso Júnior e Couto, 2018).

Nesse processo, é possível enxergar reflexos da influência da abordagem de governança orçamentária adotada por organismos multilaterais, em especial a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Cavalcante e Pires, 2018; Gaetani e Nogueira, 2018). Essa abordagem parte de um conjunto de princípios e boas práticas que teriam o potencial de induzir melhorias nos arranjos institucionais em que se desenvolve o processo de elaboração, aprovação, execução, avaliação e controle do orçamento. Consequentemente, aproximariam a alocação e a gestão dos recursos públicos das demandas da sociedade, viabilizando o seu efetivo atendimento, bem como seriam capazes de ampliar o desempenho do orçamento como instrumento essencial de transparência, prestação de contas e responsabilização² sobre a atuação

1. Auditora federal de controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU); e especialista em orçamento público pelo Instituto Legislativo Brasileiro.

2. Transparência, prestação de contas e responsabilização são as dimensões mais comumente associadas à *accountability* governamental, termo que ainda não possui tradução direta ao português.

governamental e de disciplina fiscal, resguardando o equilíbrio intertemporal das contas públicas.

Ao tempo em que foi influenciado por essa abordagem de governança orçamentária, o TCU tem ajudado a difundir-la no nível federal. Estudos realizados em parceria com aquelas organizações forneceram subsídios para aprimoramentos internos, em processos de trabalho, normativos, estrutura e recursos organizacionais, voltados para o fortalecimento da capacidade institucional para o controle das finanças públicas. Contribuíram, assim, para trabalhos de maior impacto, especialmente a partir da segunda metade da década de 2010, por meio dos quais o TCU atuou em prol da funcionalidade do orçamento em relação aos seus múltiplos objetivos. Ademais, o TCU passou a realizar mais trabalhos com enfoque em outras funções associadas ao orçamento, como aumentar a eficiência na alocação dos recursos públicos; entregar bens e serviços públicos de qualidade, que gerem valor à sociedade; e levar ao alcance dos objetivos estratégicos nacionais.

Assim, este capítulo tem por objetivo revisar o crescente protagonismo da atuação do TCU sobre a governança orçamentária, especialmente ao longo da década de 2010 a 2020, por meio da revisão de decisões que mostram a aproximação de entendimentos manifestados pela Corte de Contas em matéria fiscal e orçamentária aos preceitos da boa governança orçamentária³ difundidos por organismos internacionais, em especial a OCDE.

Não se pretende estabelecer uma relação de causalidade entre tais prescrições e o maior destaque do TCU na governança orçamentária federal. Menos ainda demonstrar uma eventual preponderância da influência das organizações multilaterais sobre a Corte de Contas, em vista de outras variáveis que também impactaram esse processo, a exemplo do cenário político e econômico em que ele ocorreu ou das lideranças que o conduziram.

Tampouco se menosprezam as limitações do caráter prescritivo-formal da abordagem de governança pública promovida globalmente pelos organismos multilaterais. Conforme analisado por Cavalcante e Pires (2018), ao sugerir que a adoção de um conjunto de requisitos funcionais necessariamente culminaria em um governo mais efetivo, essa abordagem tende a simplificar realidades complexas e assimétricas, desconsiderando especificidades nacionais, podendo ser vistas como “ingênuas” ou “irrealistas” (*op. cit.*, p. 12). Contudo, foi essa a abordagem que estimulou a discussão sobre governança pública no país e propiciou a sua difusão no plano federal.

3. Existe uma diferença entre os termos governança fiscal, utilizado pela Comunidade Europeia e centrado no equilíbrio das contas públicas, e governança orçamentária, mais centrado na qualidade do gasto público (Bijos, 2014). Aqui, o termo governança orçamentária é usado em sentido amplo, para abarcar as dimensões quantitativa e qualitativa do gasto público.

Esse debate foi fortemente impulsionado pelos órgãos de controle interno e externo (Gaetani e Nogueira, 2018), o que, por um lado, pode ter exacerbado as limitações dessa abordagem de governança pública. Tais limitações estariam refletidas em uma legislação fortemente influenciada pela perspectiva do controle e por um enfoque excessivamente centrado no combate à corrupção, o qual é frequentemente apontado como uma das principais causas da paralisia e das dificuldades enfrentadas pela gestão federal. Todavia, as boas práticas e os princípios de governança pública preconizados pelas organizações internacionais tiveram o mérito de incitar a autocritica e a revisão interna dos próprios órgãos de controle sobre como a sua atuação poderia contribuir de forma efetiva para a superação, pelo Estado, de grandes desafios ao desenvolvimento do país, em suas múltiplas dimensões. Ou seja, o diálogo sobre governança pública com organismos internacionais contribuiu para que o controle se voltasse para temas de maior risco e estruturantes para que a gestão pública de fato possa entregar valor público à sociedade.⁴

Os trabalhos realizados pelo TCU sob a ótica da governança orçamentária podem ser encaixados nessa segunda perspectiva. Longe de se mostrar descolado da realidade, o controle externo da gestão das finanças públicas mostra-se alinhado às necessidades reais e atuais de melhoria da governança orçamentária da União, a partir de uma atuação cada vez mais preventiva e ágil, capaz de evitar problemas ou minimizar seus impactos por meio da correção tempestiva de falhas verificadas. Em grande medida, nota-se uma aproximação dos objetivos dos trabalhos realizados pelo TCU, bem como dos resultados deles advindos, às boas práticas de governança orçamentária recomendadas internacionalmente, sobretudo pela OCDE, observadas as atribuições e os limites constitucional e legalmente impostos à Corte de Contas.

Este capítulo divide-se, assim, em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2, aborda-se, de forma geral, o potencial das entidades de fiscalização superior (EFS) em contribuir para melhorias nos sistemas orçamentários de seus países, em linha com boas práticas de governança orçamentária internacionalmente reconhecidas. Na seção seguinte, são trazidas as contribuições de parcerias entre o TCU e organismos internacionais que catalisaram o fortalecimento de capacidades institucionais relevantes para o exercício do controle externo sobre a gestão das finanças públicas pela Corte de Contas. Na seção 4, é feito um apanhado da jurisprudência do TCU, a partir de trabalhos com impactos relevantes em elementos diversos da governança orçamentária federal. Nos julgados, podem ser enxergados subsídios adquiridos no diálogo entabulado com

4. O conceito de valor público foi definido no Decreto nº 9.203/2017, art. 2º, inciso II, como “produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos” (Brasil, 2017).

organizações multilaterais, que se repercutem no papel ativo do controle externo para induzir melhorias no sistema de planejamento e orçamento brasileiro alinhadas aos princípios preconizados por aquelas organizações.

2 AS EFS NA PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

As EFS, auxiliares do Poder Legislativo no controle externo da gestão pública, possuem atribuições e prerrogativas cruciais para assegurar transparência, prestação de contas e responsabilização do poder público quanto ao uso de recursos públicos. A independência, o profissionalismo, a capacidade de seu corpo técnico e a confiança depositada nessas entidades lhes conferem um papel singular e essencial para o bom funcionamento do sistema de pesos e contrapesos em um Estado democrático de direito (Intosai, 2013b).

Para além da verificação da regularidade e da legalidade na gestão dos recursos públicos, essas entidades possuem ferramentas que lhes permitem avaliar o desempenho de instituições, processos, programas de governo e políticas públicas, quanto à economia, à eficiência, à eficácia e à efetividade.⁵ Por seu turno, as informações geradas pelas EFS possuem credibilidade e relevância com grande potencial de afetar o debate entre os diversos atores da arena governamental, constituindo importantes subsídios para o processo decisório, o monitoramento e a avaliação dos resultados da atuação governamental.

Nesse sentido, os órgãos de controle externo são vistos como atores fundamentais na promoção da governança pública, com elevado potencial para induzir a otimização dos processos governamentais e dos arranjos institucionais por meio dos quais os governos desenvolvem, implementam e entregam políticas, programas e serviços em benefício dos cidadãos e da sociedade (OECD, 2014). Organismos internacionais como a ONU, a OCDE e a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Organization of Supreme Audit Institutions – Intosai) realçam o papel das EFS como propagadores e catalisadores de boas práticas e princípios da boa governança pública, consolidados a partir de estudos de caso ou comparados.

Olhando de forma mais específica para a orçamentação, um dos componentes críticos da governança pública, em 2015, a OCDE consolidou um conjunto de boas práticas orçamentárias em dez princípios, os quais fornecem orientações para a concepção, a implementação e a melhoria dos sistemas orçamentários. O decálogo contempla as múltiplas dimensões do orçamento, integrando a alocação de recursos e sua execução à disciplina fiscal, à qualidade do gasto público e a

5. A regularidade e a legalidade na gestão dos recursos públicos são objeto das auditorias de conformidade e financeiras. Por seu turno, avaliações de desempenho são usualmente realizadas por meio de auditorias operacionais (Intosai, 2013a; IRB, 2015).

dimensões mais amplas da governança pública, como planejamento, *accountability*, gestão de riscos e participação social (Bijos, 2014).

BOX 1

Dez princípios da boa governança orçamentária

- 1) Os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites fiscais claros, confiáveis e previsíveis.
- 2) Os orçamentos devem ser estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
- 3) O orçamento de capital deve ser projetado para atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficiente, efetiva e coerente.
- 4) Os dados e documentos orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis.
- 5) O debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista.
- 6) Os orçamentos devem apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas.
- 7) A execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada.
- 8) As avaliações de desempenho devem ser parte integrante do processo orçamentário.
- 9) A sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente.
- 10) A integridade e a qualidade das projeções orçamentárias, do planejamento fiscal e da execução orçamentária devem ser promovidas mediante rigorosa assecuração de qualidade, incluindo auditoria independente.

Fonte: OECD (2015b).

O caráter genérico e abrangente dos princípios os habilitaria a ser aplicados em qualquer Estado democrático de direito, uma vez que não se associam a nenhuma forma específica de organização político-administrativa. Visam, essencialmente, aumentar a funcionalidade do orçamento em relação aos seus múltiplos objetivos, em especial os de: i) assegurar transparência e *accountability* à gestão dos recursos; ii) assegurar o equilíbrio fiscal intertemporal e a sustentabilidade da dívida pública; iii) alocar eficientemente os recursos públicos; iv) entregar bens e serviços públicos de qualidade e que gerem valor à sociedade; v) levar ao alcance dos objetivos estratégicos nacionais; e vi) induzir a participação social ampla.

Considerando as potencialidades das EFS para encorajar e catalisar melhorias nos sistemas orçamentários de seus países, em linha com esses objetivos, o rol de princípios e boas práticas de orçamentação pode ser enxergado como um referencial válido e apto a orientar a atuação dessas entidades no controle sobre a gestão das finanças públicas. Mais ainda, constitui reforço de grande valia em um cenário de aumento da desconfiança em relação aos governos, sobretudo a partir das crises financeira e econômica de 2008 e 2009, e de restrição e desequilíbrio fiscal, levadas a níveis extremos em 2020 e 2021 com a pandemia de covid-19,

que torna evidente a necessidade por maior transparência, *accountability*, eficiência e efetividade do gasto público.

3 CONTRIBUIÇÕES DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS PARA A ATUAÇÃO DO TCU NA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA FEDERAL

Avaliações e referenciais fornecidos por organizações multilaterais tiveram especial influência para o papel que o TCU assumiu durante a década de 2010 na governança orçamentária em âmbito federal. A cooperação com organismos como FMI, Banco Mundial e OCDE, assim como a ativa participação em fóruns internacionais, renderam ao TCU aprendizados e recomendações que contribuíram para alavancar capacidades institucionais do órgão essenciais para atuar no controle da gestão das finanças públicas.

Longe de estarem desconectadas da realidade brasileira, as práticas recomendadas internacionalmente encontram eco no arcabouço normativo que rege as finanças públicas no Brasil. Por exemplo, os preceitos que regem o orçamento enquanto instrumento de transparência e *accountability* podem ser buscados na própria CF/1988,⁶ na Lei nº 4.320/1964, no Decreto-Lei nº 200/1967, no Decreto nº 93.872/1986 e na LC nº 101/2000. Por seu turno, o papel do orçamento como meio para assegurar a disciplina fiscal decorre essencialmente da LRF, mas também pode ser depreendido de alterações constitucionais recentes, realizadas pelas emendas constitucionais (ECs) nºs 95/2016, 102/2019 e 109/2021.⁷ Já a função de promover a alocação eficiente dos recursos públicos é corolário do princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da CF/1988 como regra basilar da atuação da administração pública. A entrega de valor público à sociedade encontra albergue em toda a Carta Magna, uma vez que o orçamento é o meio pelo qual o Estado exerce o papel central que lhe foi conferido na promoção dos direitos e das garantias que devem conduzir aos objetivos fundamentais expressos no art. 3º da Constituição Cidadã. A função do orçamento como instrumento para o alcance dos objetivos estratégicos nacionais é uma consequência lógica das anteriores, encontrando respaldo em todos os normativos já mencionados. E, por fim, a função do orçamento enquanto instrumento de participação social constitui um axioma do Estado democrático de direito, realçado na política de governança da administração pública federal, objeto do Decreto nº 9.203/2017.

6. Em especial, na seção II, *Dos orçamentos*, do capítulo II, *Das finanças públicas*.

7. A partir da EC nº 95/2016, que estabelece o Novo Regime Fiscal, a formulação e a execução do orçamento passam a observar os limites do chamado teto de gastos, fixados com o objetivo de conter a expansão irrefreada das despesas primárias. Por seu turno, a EC nº 102/2019 institui a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias, mas a subordina ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais (CF/1988, art. 165, § 11, inciso I). Já a EC nº 109/2021 introduz a sustentabilidade da dívida pública como um dos objetivos da política fiscal (CF/1988, art. 165, § 2º).

O arcabouço citado, combinado com os arts. 70 e 71 da CF/1988 e a Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), delimita a atuação do TCU no controle da gestão das finanças públicas. Esses normativos conferem à EFS brasileira mandato bastante amplo, que inclui, além das atribuições tradicionais de fiscalizar a correta aplicação de recursos públicos sob os aspectos da legalidade e da conformidade e assegurar a sua transparência e prestação de contas, outras atribuições diversas, como realizar auditorias operacionais – voltadas à avaliação do desempenho governamental quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade –,⁸ exarar deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas⁹, fixar entendimentos sobre aplicação de dispositivos legais e regulamentares,¹⁰ assim como adotar medidas cautelares.¹¹

Todas as prerrogativas conferidas ao TCU podem ser utilizadas no intuito de viabilizar o cumprimento dos objetivos estratégicos incluídos no Plano Estratégico do TCU 2019-2025 como norte para o controle da gestão das finanças públicas. Na essência, o tribunal institucionalizou em seu plano estratégico a missão de contribuir de forma mais ativa e efetiva para a melhoria das múltiplas funções do orçamento, materializada nos seguintes objetivos: i) atuar pela sustentabilidade fiscal da União; ii) induzir a elevação da eficiência alocativa por meio de planos, orçamentos e renúncias fiscais; iii) assegurar a qualidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e orçamentários da União; e iv) induzir o aperfeiçoamento do planejamento e orçamento governamental¹² (Brasil, 2019b).

As referências buscadas junto a organizações multilaterais têm sido importantes fontes de reflexão para dar cumprimento a essa missão. Merecem destaque, nesse contexto, três projetos realizados em cooperação com o Banco Mundial e a OCDE, de 2011 a 2016, por meio dos quais se buscou identificar oportunidades de aproximação a padrões e boas práticas internacionais em relação a três áreas do controle exercido pelo TCU sobre a gestão das finanças públicas: i) auditoria financeira; ii) apreciação das contas do Presidente da República; e iii) governança pública.

O primeiro estudo, realizado com o apoio do Banco Mundial, de 2011 a 2014, foi destinado ao fortalecimento da auditoria financeira e teve como principal produto uma estratégia.¹³ A estruturação e a efetiva implementação dos marcos

8. CF/1988, arts. 70 e 71, inciso IV; Lei nº 8.443/1992, art. 38, inciso IV; e regimento interno do TCU, art. 1º, inciso V.

9. Essas deliberações são as determinações e recomendações, e estão disciplinadas na Lei nº 8.443/1992, art. 43, inciso I, no Regimento Interno do TCU, art. 250, incisos II e III, e na Resolução TCU nº 315/2020.

10. Por meio de consultas, formuladas ao amparo da Lei nº 8.443/1992, art. 1º, inciso XVII, e do regimento interno do TCU, art. 264.

11. Lei nº 8.443/1992, art. 45, e regimento interno do TCU, arts. 273 a 276.

12. Objetivos estratégicos 54, 56, 57 e 60 do Plano Estratégico do TCU 2019-2025.

13. A estratégia de fortalecimento da auditoria financeira no TCU foi aprovada em 2014, por meio do Acórdão nº 3.608/2014-TCU-Plenário, e previu um prazo de doze anos, até 2026, para convergência integral, necessária para garantir um alto nível de segurança na emissão de opinião de auditoria sobre a credibilidade do Balanço-Geral da União (BGU).

estabelecidos, cuja conclusão está prevista para 2026, foram fundamentais para os resultados das auditorias do BGU desde o início da década de 2010 e do parecer prévio emitido pelo TCU sobre as contas prestadas anualmente pelo presidente da República.

A implementação da estratégia de fortalecimento da auditoria financeira tem contribuído para a melhoria da transparência, da confiabilidade, da integridade e da fidedignidade das demonstrações consolidadas da União. Um exemplo reside na evidenciação progressiva de passivos atuariais, que fez com que o patrimônio líquido da União passasse de um saldo positivo em torno de R\$ 1,16 trilhão, em 2013, para uma posição negativa em R\$ 1,42 trilhão, em 2015 (TCU, 2014; 2015; 2016). Outro exemplo são as medidas recentemente adotadas para aumentar a transparência e a auditabilidade da gestão tributária federal.¹⁴

O fortalecimento da capacidade do TCU na auditoria financeira tem importante impacto na apreciação das contas do presidente da República, intensificando os aprimoramentos oriundos do estudo comparativo realizado pela OCDE em 2011. O estudo teve por objetivo aumentar os resultados da apreciação das contas do presidente da República, em especial junto às principais partes interessadas no processo – o Congresso Nacional e a sociedade.

As conclusões e recomendações do estudo tiveram como foco fortalecer o rigor técnico na emissão da opinião sobre as contas públicas, aproximando-a de padrões e boas práticas internacionalmente reconhecidos. Ao mesmo tempo, foram identificadas possibilidades para aumentar a capacidade do relatório de assegurar a transparência, a confiabilidade e a utilidade de informações sobre a regularidade da gestão dos recursos públicos federais, o impacto dessa gestão sobre a sustentabilidade fiscal do país e sobre a eficiência, a eficácia e a efetividade do gasto público.

Desde 2012, têm sido implementados aperfeiçoamentos no relatório e parecer prévio sobre as contas do presidente da República, que, além de aproximarem o processo de trabalho e os seus produtos de padrões adotados internacionalmente, reforçam capacidades necessárias para que o TCU possa exercer com maior grau de excelência as suas competências constitucionais e legais no controle da gestão das finanças públicas. Alguns exemplos desses aprimoramentos são: i) adoção de padrão internacional para o parecer prévio; ii) maior integração entre o planejamento do TCU e o processo das contas do presidente da República, induzindo o

14. Essas medidas foram catalisadas com a abstenção de opinião sobre os demonstrativos consolidados da União no parecer prévio relativo às contas do presidente da República de 2018 (TCU, 2019a) e correspondem à: edição do Decreto nº 10.209, de 22 de janeiro de 2020; assinatura de acordo de cooperação técnica entre a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e o TCU para assegurar o compartilhamento de informações e dados protegidos por sigilo fiscal; e edição da Portaria RFB nº 4/2021, que dispõe sobre protocolo para viabilizar o compartilhamento de dados e informações protegidos pelo sigilo fiscal.

aprimoramento da própria prestação de contas do chefe do Executivo; iii) monitoramentos contínuos das recomendações e dos alertas emitidos; e iv) regulamentação do processo de apreciação das contas do presidente da República em normativo interno.¹⁵

O terceiro estudo também foi realizado em parceria com a OCDE e teve como objetivo analisar o papel das EFS na promoção da boa governança. O estudo ocorreu de 2013 a 2016, período marcado pelo grande destaque dado ao tema governança pública pelo TCU, adotada como a principal diretriz da gestão 2013-2014 da Corte. O estudo desenvolvido junto à OCDE contribuiu para que o debate sobre o tema se ampliasse de forma expressiva, não apenas no âmbito do TCU, mas em toda a administração pública federal, inclusive com reflexos na edição do Decreto nº 9.203/2017, que institucionaliza a política de governança pública no âmbito federal.

Na primeira fase do estudo, a OCDE avaliou como as EFS poderiam contribuir para o melhor funcionamento de funções-chave de governo – governança orçamentária, política regulatória, centro de governo e controle interno –, fundamentais para que o ciclo de políticas públicas possa efetivamente resultar na entrega de valor público à sociedade (OECD, 2014). Na segunda fase, a OCDE levantou boas práticas em dez EFS, incluindo o Brasil, para avaliar atividades essenciais em cada etapa do ciclo de políticas públicas¹⁶ (OECD, 2015a). Na terceira etapa, o estudo avaliou oportunidades para o TCU fortalecer a sua capacidade para fomentar melhorias em áreas estruturantes para a governança pública e com grandes desafios a serem superados: i) coerência de políticas públicas; ii) orçamentação estratégica e sustentável; iii) controles internos e gestão de riscos; e iv) monitoramento e avaliação (OECD, 2017).

No tocante à orçamentação estratégica e sustentável, o TCU, como parte fundamental da estrutura de governança da União, teria papel fundamental no enfrentamento dos desafios atuais e futuros das finanças públicas, ampliando a transparência e a confiança nas informações financeiras, evidenciando riscos, propondo alternativas e fornecendo subsídios técnicos para qualificar as discussões e decisões da sociedade, do Congresso Nacional e do governo federal. Ou seja, em linhas gerais, identificou-se que a atuação do TCU seria tanto mais efetiva quanto mais bem estruturada estivesse para assegurar que o orçamento público cumpra com as funções de: i) induzir a disciplina fiscal, por meio de arranjos efetivos para garantir a sustentabilidade fiscal; ii) prover a alocação e a priorização eficientes de recursos públicos; e iii) assegurar a entrega efetiva de bens e serviços públicos.¹⁷

15. Resolução TCU nº 291/2017.

16. O estudo centra-se nas etapas de formulação, implementação e monitoramento e avaliação de políticas públicas.

17. Essas funções foram realçadas por Allen Schick em publicação do Banco Mundial, de 1998, que consolida conclusões de uma série de estudos sobre reformas adotadas por diversos países para melhorar a eficiência de seus sistemas orçamentários (Schick, 1998).

4 MARCOS DO CONTROLE PARA A GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA FEDERAL

4.1 Contas do presidente da República

O processo de fortalecimento da apreciação das contas do presidente da República teve seu ponto de inflexão em 2015 e 2016, na apreciação das contas da presidente da República relativas a 2014 e 2015. Em verdade, a emissão de parecer prévio pela rejeição das referidas contas, juntamente com o resultado do processo em que foram apuradas algumas das principais irregularidades que culminariam nesses posicionamentos, pode ser considerada um verdadeiro marco no controle da gestão das finanças públicas no Brasil.

Por meio do Acórdão nº 825/2015 TCU-Plenário,¹⁸ proferido em 15 de abril de 2015, o TCU considerou irregulares os atrasos de repasses de recursos, pelo governo federal, a instituições financeiras e a outros entes federados, por configurarem operações de crédito vedadas pela LRF. Foi também constatada a omissão das despesas e dívidas referentes às referidas operações de crédito das estatísticas fiscais, irregularidade que, juntamente com a anterior, deu início ao processo de responsabilização dos agentes públicos envolvidos e teve repercussões na apreciação das contas da presidente da República de 2014.

Somadas a outros descumprimentos de normativos na execução orçamentária e financeira daquele exercício,¹⁹ as irregularidades tiveram grave impacto sobre a apuração das metas fiscais estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014, cujos resultados foram distorcidos para ocultar o grave desequilíbrio fiscal que as práticas geraram em 2014. O “conjunto da obra”, cujos efeitos ainda são sentidos na trajetória de déficit fiscal, crescimento da dívida pública e retração econômica que a União percorre desde 2014, ensejou a emissão de parecer prévio pela rejeição²⁰ das contas presidenciais de 2014, a qual se repetiria em 2015 em razão de irregularidades semelhantes.²¹

O rigor com que o tribunal se manifestou sobre as constatações foi decisivo para reverter o uso de mecanismos que possibilitavam ao governo federal aumentar o gasto público sem a devida autorização do Legislativo, ainda que em um contexto de restrição fiscal, à revelia dos regramentos orçamentários e fiscais vigentes. As apreciações das contas de 2014 e 2015 devolveram ao orçamento

18. Processo de Tomada de Contas (TC) nº 021.643/2014-8.

19. Além das irregularidades confirmadas por meio do Acórdão nº 825/2015 TCU-Plenário, na apreciação das contas da presidente da República, outros problemas graves apurados foram a abertura de créditos suplementares sem observância da meta fiscal vigente, a não realização de contingenciamento em montante adequado para assegurar o cumprimento daquela meta, entre outros.

20. A emissão de opinião pela rejeição das contas é atualmente disciplinada na Resolução TCU nº 291/2017, art. 11, parágrafo único.

21. O parecer prévio relativo às contas de 2014 foi objeto do Acórdão nº 2.461/2015 TCU-Plenário, de 7 de outubro de 2015. Por sua vez, o parecer prévio relativo às contas de 2015 foi emitido por meio do Acórdão nº 2.523/2016 TCU-Plenário, de 5 de outubro de 2016.

público a sua devida relevância como meio de controle da sociedade sobre a atuação governamental em um Estado democrático de direito, ao ratificar que todo gasto deve ser autorizado do Poder Legislativo e devidamente incluído na peça orçamentária. Do mesmo modo, assentou-se o papel da observância das normas orçamentárias como condição para a efetividade de todas as regras fiscais e realçou-se o valor da responsabilidade fiscal como pressuposto para a estabilidade econômica e como indutora da alocação eficiente dos recursos públicos. Mais ainda, a atuação do TCU foi decisiva no resgate da credibilidade em relação ao compromisso do país com a disciplina fiscal.

O deslinde dos processos no TCU aumentou a expectativa de controle, repercutindo em maior rigor e cuidado no cumprimento de normativos outrora relegados e, por vezes, tratados como meras formalidades, ou mesmo entraves, à gestão governamental. Associado a isso, o cenário de crescente incerteza em relação ao compromisso do governo com a responsabilidade fiscal elevou as expectativas em relação à atuação do TCU, ao mesmo tempo que o órgão buscava fortalecer as suas próprias capacidades e afirmava o diálogo e a cooperação interinstitucional como instrumentos imprescindíveis para uma atuação mais efetiva sobre a gestão das finanças públicas.

Como resultado, a partir de 2015, o TCU assumiu grande destaque no processo decisório sobre matéria orçamentária e fiscal. Para além de conformar a atuação governamental às normas vigentes, o posicionamento do órgão de controle frequentemente tem condicionado interpretações e até mesmo induzido normatizações que, na essência, visam ao aumento da funcionalidade do orçamento nas suas múltiplas funções e convergem para os princípios da boa governança recomendados pela OCDE.

4.2 Resgate do orçamento enquanto expressão das escolhas da sociedade

Como já mencionado, um dos destaques do papel do TCU consiste na valorização do orçamento enquanto expressão das escolhas da sociedade, via Poder Legislativo. Essa valorização vai ao encontro do papel do orçamento de assegurar transparência e *accountability* à gestão dos recursos públicos, bem como aos seguintes princípios de governança orçamentária de OECD (2015b).

- Os dados e documentos orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis.
- O debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista.
- A execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada.

- A integridade e a qualidade das projeções orçamentárias, do planejamento fiscal e da execução orçamentária devem ser promovidas mediante rigorosa assecuração de qualidade, incluindo auditoria independente.

A disseminação de iniciativas para permitir gastos públicos fora dos controles orçamentários passou a receber maior atenção do tribunal desde 2015, cujo posicionamento tem ressonância particularmente junto aos órgãos centrais de orçamento e de administração financeira federal – Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN) –, bem como no órgão de consultoria jurídica da Fazenda Nacional – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Alguns casos são emblemáticos para retratar mudanças em entendimentos e práticas correntemente utilizados para legitimar gastos à revelia do rito ordinário de proposição, discussão e aprovação do orçamento pelo Congresso Nacional.

O primeiro exemplo refere-se aos créditos extraordinários. No relatório sobre as contas do presidente da República de 2015, o uso corriqueiro desse tipo de crédito adicional para realização de despesas sem caráter urgente ou imprevisível – requisitos constitucionalmente exigidos para que o Executivo realize despesas excepcionais sem prévia autorização legislativa²² – foi fortemente questionado pela área técnica do TCU. Em que pese a hesitação do Plenário do TCU acerca dos limites da manifestação do órgão sobre a regularidade desses créditos,²³ ao longo de 2016 o TCU recebeu consultas de ministros de Estado que, basicamente, buscavam entendimento do órgão de controle para respaldar a utilização dos créditos extraordinários para despesas com dotações insuficientes, fixadas segundo a visão até então dominante de que se poderia recorrer aos créditos extraordinários sem maiores consequências.²⁴ Com efeito, o cumprimento dos requisitos constitucionais para abertura desses créditos passou a ser cuidadosamente perseguido pelos órgãos centrais de orçamento e administração financeira federal (SOF e STN).

Outro exemplo diz respeito à operacionalização de subsídios financeiros (subvenções) e creditícios. Em relação aos subsídios financeiros, a atuação do TCU, em 2015 e 2016, ajudou a estancar os atrasos de repasses a instituições financeiras para operacionalização de programas de governo,²⁵ os quais permitiam

22. CF/1988, art. 167, § 3º.

23. O debate está refletido no voto do ministro Bruno Dantas na apreciação das contas presidenciais de 2015, que coloca em dúvida a competência do TCU para questionar requisitos constitucionais para abertura dos créditos extraordinários. Na visão do ministro, tais requisitos se confundiriam com os requisitos para abertura de medida provisória e, portanto, apenas seriam passíveis de controle pelo Legislativo, no momento da apreciação da medida provisória, ou pelo Judiciário, em sede de controle de constitucionalidade. Contudo, a questão ainda permanece em aberto e a possibilidade de o TCU analisar os fundamentos da abertura de créditos extraordinários pode ser considerada reconhecida na tese que fundamentou a cautelar referendada pelos acórdãos nºs 3.072/2019 e 362/2020 TCU-Plenário (ambos no processo 040.306/2019-4), que determinaram o recálculo do limite de despesas primárias (teto de gastos) do Ministério Público da União por nele ter sido considerado crédito extraordinário que não cumpriria os requisitos da urgência e da imprevisibilidade.

24. Acórdãos nºs 1.634/2016, 1.716/2016 e 2.184/2017, todos do Plenário do TCU.

25. Exemplos: Programa de Sustentação do Investimento (PSI), programa Minha Casa Minha Vida, Plano Safra e Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

o aumento da capacidade de financiamento da União sem adequada previsão orçamentária – além de configurarem operações de créditos vedadas pela LRF.

As deliberações do tribunal no Acórdão nº 825/2015 TCU-Plenário, bem como na apreciação das contas presidenciais de 2014 e 2015, resultaram no reconhecimento, na mensuração e na evidenciação dos passivos relativos aos repasses em atraso. Na sequência, em sede de consulta, o TCU firmou o entendimento de que todas as despesas com subsídios e subvenções em determinado exercício devem necessariamente constar da Lei Orçamentária Anual (LOA), independentemente da data de apresentação dos valores a serem pagos pelas instituições financeiras, e ser empenhadas previamente à concessão dos subsídios pela instituição financeira.²⁶

No tocante aos subsídios creditícios, a legalidade das emissões diretas de títulos da dívida pública para custear programas de financiamento por bancos oficiais foi colocada em dúvida quando da apreciação das contas do presidente da República de 2015 e 2016. Por meio dos acórdãos nºs 1.839/2019 e 56/2021,²⁷ ambos do Plenário do TCU, a Corte de Contas assentou que se tratava de mecanismos de criação de fontes de receitas, pela via extraorçamentária, para executar despesas fora do orçamento, além de constituir-se em operações vedadas pela CF/1988, pela LRF e pela Lei nº 4.320/1964.²⁸ Determinou-se, então, que as receitas oriundas de tais operações, ainda que não acarretem recolhimento de recursos à Conta Única do Tesouro, assim como as despesas a serem realizadas com tais receitas, devem constar da proposta orçamentária.

4.3 Valorização do orçamento enquanto condição para a efetividade de regras fiscais

As regras fiscais, embora se utilizem de variáveis fiscais diversas (a exemplo de dívida, resultado ou despesas), têm em geral o objetivo comum de conter o viés deficitário do setor público (Tinoco, 2020). São, portanto, mecanismos para limitar e orientar a formulação, a execução e o monitoramento do orçamento, a fim de que cumpra o papel de induzir a disciplina fiscal. Esse papel ganhou proeminência nas últimas décadas, no contexto de crise fiscal e dos seus efeitos severos sobre economias e o bem-estar das sociedades dos países por ela acometidos, sendo as boas práticas e os princípios que o balizam fundamentais para garantir a capacidade do Estado de entregar valor à sociedade ao longo do tempo. Entre os

26. Acórdão nº 2.122/2017 TCU-Plenário.

27. O Acórdão nº 1.839/2019 TCU-Plenário tratou de emissões diretas de títulos à Caixa Econômica Federal (Caixa), destinadas a custear o programa Minha Casa Melhor. Por seu turno, o Acórdão nº 56/2021 TCU-Plenário tratou de forma generalizada as emissões diretas ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a outras instituições financeiras federais.

28. CF/1988, art. 167, incisos I e II; LC nº 101/2000, arts. 32, § 1º, inciso II, e 36; e Lei nº 4.320/1964, arts. 2º, 3º, 4º, 11, § 2º, e 13.

princípios da governança orçamentária recomendados por OECD (2015b), os seguintes se relacionam a esse papel.

- Os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites fiscais claros, confiáveis e previsíveis.
- Os orçamentos devem apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas.
- A sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente.

A essência dessa posição do TCU pode ser buscada nos preceitos fundamentais da gestão fiscal responsável, expressos no art. 1º da LRF, de acordo com o qual “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”.²⁹ Isto é, a gestão dos recursos públicos deve contemplar o compromisso com o equilíbrio intertemporal das contas públicas, considerado “bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira, por ser condição necessária para a consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável”.³⁰

Nessa esteira, dois aspectos são realçados no controle do orçamento pelo TCU nos últimos anos e que também tiveram grande peso no papel que o órgão assumiu na governança orçamentária. O primeiro diz respeito à tempestividade, isto é, o controle deve ser ágil e, sempre que possível, de caráter preventivo, para assegurar o cumprimento dos limites e condições previstos nas normas que regem a gestão das finanças públicas. O segundo aspecto é que o controle se insere em um contexto mais amplo de salvaguarda da higidez das finanças públicas, que vai além do cumprimento estrito das regras fiscais e passa a contemplar a sustentabilidade da dívida pública e o equilíbrio fiscal intertemporal, devido ao seu caráter estrutural, para que o Estado continue a dispor de recursos para cumprir seu papel.

A tempestividade é a marca das fiscalizações periódicas que o TCU realiza anualmente para verificar o cumprimento de regras e metas fiscais a partir do *Relatório de Gestão Fiscal* (RGF),³¹ do *Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias* (RARDP),³² do projeto de LDO, do Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) e de medidas legislativas que instituam ou aumentem renúncias de receitas e as despesas de caráter continuado.

29. LC nº 101/2000, art. 1º, § 1º. Disponível em: <<https://bit.ly/3LHLidA>>.

30. Exposição de motivos que acompanhou o Projeto de Lei Complementar nº 18/1999, o qual resultou na LC nº 101/2000. Disponível em: <<https://bit.ly/3B0mHzd>>.

31. LC nº 101/2000, art. 48.

32. Publicado bimestralmente pela SOF e pela STN.

Com efeito, a efetividade da atuação do TCU está essencialmente relacionada a sua tempestividade. Em 2017, por exemplo, foram emitidos alerta e determinação³³ para a reavaliação de estimativas, em razão do risco de não cumprimento da meta de resultado primário, decorrentes da possível não concretização de receitas. O alerta e a determinação, de fato, ensejaram a reestimativa de receitas e o encaminhamento, pelo Executivo ao Congresso Nacional, de proposta de alteração das metas de resultado primário – Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 17/2017. Do mesmo modo, a emissão de alerta sobre a ineficácia e a inadequação da meta de resultado fiscal no projeto de LDO para 2021 (PLN nº 9/2020) ensejou o envio de modificativo, pelo Executivo, propondo a alteração da meta.³⁴

Também merece realce o acompanhamento das medidas fiscais de enfrentamento à calamidade pública decorrente da pandemia de covid-19, realizado em 2020.³⁵ Algumas das deliberações proferidas pelo Plenário do TCU foram determinantes para garantir a conformidade da gestão financeira das medidas de enfrentamento à crise, como as seguintes.

- 1) Exigência da observância e da demonstração dos requisitos de urgência e imprevisibilidade para abertura e execução de créditos extraordinários,³⁶ o que impôs maior rigor e cuidado na abertura desse tipo de crédito.
- 2) Exigência de que a instituição de despesa ou benefício tributário, valendo-se das flexibilizações permitidas pelo Regime Extraordinário Fiscal (REF), objeto da EC nº 106/2020, demonstrasse relação com a covid-19 ou seus efeitos e incompatibilidade com o regime regular de execução de despesas,³⁷ o que refreou o uso indiscriminado da pandemia como justificativa para autorização de todo e qualquer gasto sob o REF.
- 3) Vedação à utilização de espaço fiscal no teto de gastos gerado pela abertura de créditos extraordinários destinados ao custeio de despesas similares, voltadas para o enfrentamento da pandemia,³⁸ o que impediu a criação e o aumento de despesas que, no cenário originalmente previsto para 2020, não teriam sido viáveis, por falta de espaço no teto de gastos, preservando, assim, a finalidade da norma de evitar o crescimento de despesas primárias para além dos limites estabelecidos pela EC nº 95/2016.

33. Acórdãos nºs 1.712/2017 e 2.208/2017, ambos do Plenário do TCU. Em 2019, também foi emitido alerta sobre risco de superestimativa de receita (Acórdão nº 2.178/2019 TCU-Plenário), que não se concretizou em razão das receitas decorrentes de leilão dos volumes excedentes da cessão onerosa do pré-sal.

34. Acórdão nº 2.898/2020 TCU-Plenário.

35. Acórdãos nºs 1.557/2020, 2.026/2020, 2.283/2020, 2.710/2020 e 2.897/2020, todos do Plenário do TCU.

36. Itens 9.1 do Acórdão nº 1.557/2020, 9.2 do Acórdão nº 2.026/2020 e 9.3 do Acórdão nº 2.283/2020, todos do Plenário do TCU.

37. Item 9.2 do Acórdão nº 1.557/2020 TCU-Plenário.

38. Itens 9.1 do Acórdão nº 2.026/2020 e 9.2 do Acórdão nº 2.710/2020, ambos do Plenário do TCU.

No tocante ao segundo aspecto a ser observado na atuação do TCU na valorização do orçamento enquanto precondição da efetividade de regras fiscais, que coloca a sustentabilidade das contas públicas como objetivo principal do controle sobre a gestão das finanças públicas, a essência dessa atuação ficou clara na apreciação das contas do presidente da República de 2019, em junho de 2020 (TCU, 2020). Foram constatadas medidas adotadas para evitar os limites da regra, com destaque para a capitalização da Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) e a realização de despesas e assunção de obrigações excedentes aos créditos orçamentários ou adicionais, pagas no exercício seguinte por meio de despesa de exercício anterior (DEA).

Em relação à capitalização da Emgepron, os aportes realizados em 2019 foram amparados na previsão constitucional que excepcionaliza do teto de gastos as despesas com aumento de capital de estatais não dependentes.³⁹ Contudo, teriam se destinado à aquisição de equipamentos para serem utilizados por órgão da administração direta federal, a Marinha do Brasil, ou seja, a viabilizar a execução de despesas públicas fora dos controles e das regras orçamentárias.

O caso se assemelha a outros, analisados pelo TCU, de capitalização de estatais classificadas como não dependentes, mas com indícios de dependência, como o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e a Telecomunicações Brasileiras (Telebras).⁴⁰ Um efeito a ser realçado que decorreu da atuação do TCU foi o envio do Projeto de Lei nº 9.215/2017, que dispõe sobre a verificação da situação de dependência e sobre o Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial aplicável às empresas estatais federais,⁴¹ e a reclassificação da Telebras como estatal dependente e sua consequente inclusão no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).⁴² No mesmo sentido, foram inseridos dispositivos na LDO para 2021 – Lei nº 14.116/2020 – sobre a possibilidade de adoção de regime de transição de empresas estatais entre os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Orçamento de Investimentos,⁴³ disciplinado no Decreto nº 10.690/2021. Outrossim, cabe realçar que o TCU desenvolveu metodologia para analisar se as estatais usaram aportes de capital para pagar despesas operacionais e despesas correntes,⁴⁴ a qual foi

39. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), art. 107, § 6º, inciso IV.

40. A exemplo dos acórdãos nºs 6.751/2016 TCU-Primeira Câmara, 830/2019 TCU-Plenário e 937/2019 TCU-Plenário.

41. Como consequência dos acórdãos nºs 3.561/2014 e 1.960/2017 TCU-Plenário, conforme relatório que acompanha do Acórdão nº 830/2019 TCU-Plenário.

42. Como consequência do Acórdão nº 937/2019 TCU-Plenário.

43. Lei nº 14.116/2020, art. 6º, §§ 2º e 3º, e art. 43, § 6º, que tratam, respectivamente, do Plano de Sustentabilidade Econômica e Financeira e do Plano de Reequilíbrio Econômico-Financeiro, destinados à avaliação da condição de dependência das estatais que os firmarem.

44. TC nº 007.142/2018-8 e item 4.1.1.6 dos relatórios sobre as contas do presidente da República de 2018 e de 2019 (TCU, 2019a; 2020).

o ponto de partida para a reclassificação da Telebras como estatal dependente e sua consequente inclusão no OFSS a partir de 2020.

As outras medidas identificadas nas contas do presidente da República de 2019 estão relacionadas à realização de despesas e à assunção de obrigações sem previsão orçamentária suficiente.⁴⁵ Embora tenham de fato ocorrido e passado a ser obrigação da União, as despesas não passaram por aprovação legislativa na discussão do orçamento para 2019, não sensibilizaram as metas de resultado fiscal e não foram contabilizadas para fins de cumprimento do teto de gastos daquele exercício.⁴⁶

Algumas dessas despesas destinaram-se ao cumprimento de obrigações do Brasil junto a organismos internacionais, e, ao final de 2020, como reflexo da atuação do TCU, o Poder Executivo encaminhou projeto de lei ao Congresso Nacional para abertura de crédito suplementar para honrar as obrigações.⁴⁷ Ademais, iniciou-se um debate acerca da necessidade de se rever a classificação das despesas correspondentes, que não se enquadram no conceito de despesa obrigatória de caráter continuado,⁴⁸ mas historicamente não são alocadas nos montantes suficientes para arcar com compromissos assumidos em acordos internacionais.

As práticas ensejaram manifestação incisiva e emissão de alertas pelo TCU acerca dos riscos à credibilidade quanto ao efetivo cumprimento das regras fiscais, em especial o teto de gastos, como mostra o seguinte trecho da conclusão do relatório e parecer prévio sobre as contas do governo de 2019 (TCU, 2020, p. 478).

Referidos artifícios podem parecer, à primeira vista, meras acomodações à realidade imposta pelas restrições normativas. Na prática, contudo, concorrem para a perda de credibilidade da única regra fiscal que hoje, a despeito de possíveis necessidades de revisões e aprimoramentos, é capaz de sinalizar para a solvência da dívida pública no longo prazo. O país já enfrentou situações semelhantes no passado, em que regras fiscais eram formalmente cumpridas, por meio de mecanismos que, muito embora respaldados juridicamente, levavam paulatinamente à perda de confiança da sociedade e dos agentes do mercado nas contas públicas, com consequências nefastas para a situação fiscal.

Em 2019, o TCU materializou esse entendimento no julgamento de consulta sobre a interpretação a ser dada no caso de conflito de normas decorrente da aprovação de leis sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância a normas gerais de direito financeiro. Por meio do Acórdão nº 1.907/2019 TCU-Plenário,

45. A prática é vedada pela CF/1988, art. 167, inciso II.

46. As despesas com maior materialidade destinavam-se a benefícios a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a compromissos assumidos no exterior com organismos internacionais.

47. PLN nº 29/2020, convertido na Lei nº 14.111/2020. No entanto, na lei aprovada, uma grande parcela dos créditos inicialmente previstos para pagamento de obrigações com organismos internacionais foi destinada aos ministérios do Desenvolvimento Regional, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Turismo, para outras despesas.

48. LC nº 101/2000, art. 17.

o TCU entendeu que medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, são inexequíveis. Por conseguinte, apenas podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na legislação vigente.⁴⁹

O posicionamento esclarece questão que foi enfaticamente abordada nos relatórios e pareceres prévios sobre as contas do presidente da República de 2017 e 2018, nos quais o TCU emitiu alertas ao Poder Executivo sobre a necessidade de garantir o cumprimento das condicionantes impostas à concessão ou ampliação de renúncias de receitas tributárias na proposição de ato normativo ou na sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo.⁵⁰ Para além disso, confere maior segurança ao gestor para fundamentar a não execução de despesa ou a não implementação de benefício tributário que não atenda às condicionantes previstas na legislação, mas que decorra de lei válida e com presunção de constitucionalidade.

De fato, o acórdão tem servido como precedente para outras decisões do TCU relativas a medidas legislativas que criam obrigações para a União sem cumprir os devidos requisitos.⁵¹ Inclusive, os mesmos fundamentos foram utilizados para determinar cautelarmente⁵² que os benefícios aprovados pelo Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 55/1996⁵³ somente fossem reconhecidos, concedidos e aprovados se implementadas todas as condições previstas pelo arcabouço vigente.⁵⁴

Os fundamentos do Acórdão nº 1.907/2019 TCU-Plenário e das decisões que se seguiram deixam claro que não se trata de controle de constitucionalidade da norma questionada, mas de regularidade da execução da despesa dela decorrente em face do arcabouço regente das finanças públicas. No entanto, é preciso reconhecer que um entendimento, construído a partir da interpretação sistemática e integrativa das normas de direito financeiro, é passível de alteração a depender da visão dominante em determinada composição do Plenário do TCU. Outro ponto a ser ponderado é que o entendimento pretende alcançar não apenas o gestor, mas também o legislador, visto que as regras que cobram responsabilidade e prudência se impõem a ambos; contudo, a margem para atuação do TCU em relação aos membros do Poder Legislativo é limitada quando direcionada à atividade legislativa, tendo caráter meramente informativo ou aconselhador.

49. Em especial o art. 167 da CF/1988, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor.

50. Item 6.2.19 do Acórdão nº 1.322/2018 TCU-Plenário, relator ministro Vital do Rêgo; e item 6.3.25 do Acórdão nº 1.331/2019 TCU-Plenário, de 12 de junho de 2019, relatora ministra Ana Arraes.

51. Como exemplos, citam-se os acórdãos nºs 62/2020 e 2.198/2020 TCU-Plenário, de 19 de agosto de 2020.

52. A cautelar foi proferida monocraticamente pelo relator, mas suspensa pelo Plenário do TCU, por meio do Acórdão nº 593/2020, em razão das rápidas alterações fáticas e econômicas decorrentes da pandemia de covid-19.

53. Alterou o limite de renda familiar *per capita* para fins de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

54. CF/1988, art. 195, § 5º; ADCT, art. 113; LRF, arts. 16, 17 e 24; e dispositivos específicos das LDOs, a exemplo do art. 114 da LDO 2019 – Lei nº 13.707/2018.

Como se percebe, a fiscalização do TCU sobre os pressupostos da gestão fiscal responsável tem ido além de verificar o estrito cumprimento de regras fiscais em determinado exercício. O portfólio de trabalhos do TCU tem se diversificado com avaliações mais amplas sobre riscos, potenciais e concretos, e eventuais melhorias capazes de afetar a sustentabilidade do gasto público e da dívida pública, no médio e no longo prazo, a partir de fiscalizações que integram as diversas abordagens, de conformidade, financeira e operacional.

4.4 Outras funções do orçamento

O tribunal tem realizado uma série de trabalhos que abarcam a avaliação dos diversos arranjos institucionais que envolvem o processo orçamentário, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento do orçamento em todas as suas funções, com ênfase em assegurar o equilíbrio fiscal intertemporal e a sustentabilidade da dívida pública, mas também nas funções de promover alocação eficiente dos recursos públicos, viabilizar a entrega de valor à sociedade e levar ao alcance dos objetivos estratégicos nacionais. Esses papéis podem ser correlacionados aos seguintes princípios de governança orçamentária instituídos por OECD (2015b).

- Os orçamentos devem ser estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
- O orçamento de capital deve ser projetado para atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficiente, efetiva e coerente.
- Avaliações de desempenho devem ser parte integrante do processo orçamentário.

Os enfoques variam e podem ser realizados a partir de uma perspectiva de macroavaliação da orçamentação e dos arranjos que a condicionam, assim como a partir de um olhar focado em políticas públicas específicas, cuja avaliação fornece evidências de disfunções e oportunidades de melhorias nos arranjos em que ocorrem as decisões de natureza orçamentária. Nesses casos, as deliberações emitidas pelo TCU não se restringem à correção de falhas e irregularidades, mas buscam também o aprimoramento de regras, normativos e processos; uma melhor definição de papéis e atribuições; e a maior coordenação entre os atores na governança orçamentária.

No primeiro grupo de trabalho, merece realce a comparação, realizada em 2016, das práticas adotadas no processo de orçamentação federal com os princípios e as boas práticas de governança orçamentária estabelecidos pela OCDE.⁵⁵ Dos dez princípios elencados pela organização, oito foram analisados, ficando de fora aqueles que tratam de quadro de orçamento de capital e da contabilidade global

55. Acórdão nº 948/2016 TCU-Plenário. Além dos princípios da boa governança orçamentária elencados pela OCDE, o trabalho também adotou como critério o *Manual de Transparência Fiscal*, editado em 2007 pelo FMI.

do orçamento. A conclusão geral do trabalho dá uma ideia dos desafios a serem superados na governança orçamentária em nível federal.

Conclui-se, desta fiscalização, que a administração pública federal, apesar de possuir diversos instrumentos institucionalizados, muitos deles previstos em normas e na própria Constituição Federal de 1988, que atendem aos preceitos contidos nos princípios da OCDE, na prática, ainda se encontra em um estágio de não atendimento ou de atendimento apenas parcial desses princípios.

Mesmo para questões como a participação social na elaboração do PPA [Plano Plurianual], o gerenciamento dos riscos fiscais, que tem como único instrumento o anexo de riscos fiscais e a transparência, abertura e acessibilidade na gestão pública, observaram-se oportunidades e necessidade de melhorias para que se pudesse considerar a administração pública federal aderente aos princípios da OCDE analisados nesta fiscalização.⁵⁶

Entre os trabalhos que tratam de forma mais específica da dimensão fiscal da governança orçamentária, destacam-se três: auditoria com o objetivo de avaliar a capacidade do governo federal de promover a sustentabilidade fiscal em médio e longo prazo;⁵⁷ fiscalização sobre a Regra de Ouro,⁵⁸ com o objetivo inicial de avaliar os critérios de apuração do limite entre as operações de crédito e as despesas de capital;⁵⁹ e auditoria para verificar as medidas adotadas pelos órgãos e Poderes da União para assegurar o cumprimento do limite de gastos estabelecido pelo Novo Regime Fiscal instituído pela EC nº 95/2016.⁶⁰

Em relação ao primeiro trabalho, foram levantados riscos não identificados e mensurados no anexo de riscos fiscais da LDO e outros não contemplados nas LOAs, ainda que parcialmente.⁶¹ Tampouco foi identificada uma estratégia de ação para a gestão desses riscos em médio e longo prazo. Diante dos achados, foram emitidos alertas ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo sobre os riscos associados à dinâmica de expansão das despesas e inibição de receitas para a economia do país e para a capacidade operacional da administração pública para prestar serviços públicos à sociedade.

Os outros dois trabalhos foram focados em duas regras fiscais de grande relevância para a União. Embora tenham sido concebidos para avaliar a observância das

56. Disponível em: <<https://bit.ly/3dHex3J>>.

57. Acórdão nº 2.937/2018 TCU-Plenário.

58. CF/1988, art. 167, inciso III.

59. Acórdão nº 2.708/2018 TCU-Plenário.

60. Acórdão nº 2.779/2017 TCU-Plenário.

61. Os principais riscos identificados foram: trajetória crescente de gastos com previdência social e pessoal; deterioração fiscal de estados e municípios; recursos de aportes de capital da União direcionados ao pagamento de despesas operacionais de estatais não dependentes; criação de despesas ou redução de receitas sem suficiente consideração sobre o equilíbrio das contas públicas; e crescimento em quantidade de ações e em valores de decisões judiciais contra a União.

regras, as conclusões e os encaminhamentos resultantes das fiscalizações, realçaram limitações e oportunidades de melhoria para garantir tanto o alcance dos objetivos fiscais associados a cada regra quanto o funcionamento da administração pública federal.

No caso da Regra de Ouro, por exemplo, foram verificadas oportunidades de melhoria em sua forma de apuração e operacionalização, com destaque para as destinadas a melhorar o desenho da regra, com o estabelecimento de medidas preventivas e ações correccionais que possibilitem restabelecer o cumprimento da norma em situações econômicas e fiscais adversas. Já no caso do teto de gastos, foi realçada a incompatibilidade do limite de gastos instituído pela EC nº 95/2016 e a dinâmica das despesas obrigatórias, com necessidade de contenção dessas despesas, para permitir a capacidade operacional da administração pública federal, bem como de riscos de uso indevido das exceções ao teto de gastos, especialmente créditos extraordinários e aumento de capital de empresas estatais, que poderiam comprometer o alcance dos objetivos de estabilização fiscal. As deliberações incluem determinações para a adoção de medidas voltadas à correção de falhas, assim como recomendações destinadas ao aprimoramento das regras.

Também merece destaque o amplo repertório de fiscalizações sobre o PPA, dada a relevância que assumiu na CF/1988, como principal instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública. Pelo texto constitucional, é o PPA que congrega, de forma sistêmica, as diretrizes e os principais compromissos firmados pelo governo, além de ser o instrumento de planejamento que deve referenciar o orçamento anual. Nesse sentido, o TCU tem acompanhado a etapa de elaboração dos PPAs, a fim de subsidiar as discussões do projeto de lei.⁶² Na essência, as deliberações emitidas pelo TCU ao longo dos sucessivos PPAs destinam-se a induzir o aperfeiçoamento do plano para que não seja uma peça formal e fictícia de planejamento, mas que, de fato, oriente a atuação governamental, servindo como instrumento útil e confiável para a tomada de decisão, o monitoramento, o controle e a transparência dos resultados obtidos.

O plano também é analisado por ocasião da apreciação das contas do presidente da República, servindo como critério para avaliação do desempenho da atuação governamental. Desde 2013, essa avaliação está centrada na qualidade e na confiabilidade das informações de desempenho prestadas pelo chefe do Poder Executivo e no desempenho dos programas⁶³ selecionados. Nesse sentido, a atuação do TCU em relação ao PPA volta-se para a melhoria, a valorização e a institucionalização das informações de desempenho enquanto ferramentas essenciais para orientar a gestão, o controle e dar a devida transparência à sociedade dos resultados

62. Acórdãos nºs 102/2004, 102/2009, 117/2011, 1.012/2013, 782/2016 e 2.515/2019, todos do Plenário do TCU.

63. Considerando-se a estrutura conceitual dos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, a análise centrava-se nos programas temáticos.

obtidos pela atuação governamental. Com o PPA 2020-2023, esse enfoque ganha relevância em razão da grande simplificação conceitual do plano, que passa a contar com atributos (programas finalísticos, objetivos, metas e indicadores) bastante reduzidos e agregados, que dificultam monitorar e acompanhar efetivamente os objetivos pactuados pelo governo para o quadriênio.⁶⁴

Na linha de buscar a maior, e necessária, integração entre o orçamento e o planejamento estratégico do governo, também têm sido realizados trabalhos para analisar a capacidade de atuação do governo como um todo para garantir a formação, a efetiva implementação de uma agenda com diretrizes e objetivos nacionais de longo prazo, bem como os instrumentos que permitam monitorar e avaliar essa implementação e os resultados alcançados. Um primeiro destaque da atuação do TCU sobre esse ponto diz respeito à própria ausência de uma estratégia de planejamento de longo prazo, lacuna realçada nos trabalhos sobre o PPA e especialmente no *Relatório de Fiscalização em Políticas e Programas de Governo* (RePP).⁶⁵ Recentemente, instituiu-se a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031, pelo Decreto nº 10.531/2020, a qual, embora de alcance restrito ao Poder Executivo federal, mostra-se uma iniciativa relevante para suprir a ausência de diretrizes e objetivos estratégicos que orientem a atuação governamental no longo prazo.

Outro aspecto recorrentemente ressaltado pelo TCU sobre esse ponto diz respeito à imprescindibilidade do monitoramento e da avaliação de políticas públicas como instrumentos essenciais de governança pública. Em 2014, uma fiscalização do TCU verificou que 85% dos órgãos da administração federal direta apresentaram nível de maturidade intermediário, com deficiências que dificultam que as avaliações sobre o desempenho e os resultados dos programas por eles implementados sejam de fato úteis à gestão.⁶⁶ Desde então, e em linha com a atuação do TCU tanto em trabalhos de fiscalização (como o RePP) como por meio de publicações de caráter orientativo,⁶⁷ verificam-se iniciativas por parte do Executivo tendentes a suprir as deficiências apontadas pelo TCU – a exemplo da edição dos guias de análise *ex ante* e *ex post* (Brasil e Ipea, 2018; Brasil, 2018) e da instituição do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), pelo Decreto nº 9.834/2019.

64. As conclusões da análise que resultou no Acórdão nº 2.515/2019 TCU-Plenário mostram as fragilidades do novo modelo adotado para o PPA 2020-2023.

65. Elaborado desde 2017, em atendimento a dispositivo da LDO que determina o envio de quadro-resumo com resultados de auditorias operacionais realizadas pelo TCU para subsidiar a discussão dos Ploas. Acórdãos nºs 2.127/2017, 2.608/2018 e 2.513/2019, todos do Plenário do TCU. O RePP 2020 não resultou em um acórdão específico, mas consolidou as principais ações de controle realizadas no âmbito do Programa Especial de Atuação no Enfrentamento à Crise da Covid-19 (Coopera). Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/relatorio-de-fiscalizacoes-em-politicas-e-programas-de-governo-repp.htm>>.

66. Acórdão nº 1.209/2014 TCU-Plenário.

67. Em especial, o *Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas* (Portaria TCU nº 130/2014) e o *Referencial de Controle de Políticas Públicas* (Portaria TCU nº 188/2020), que são destinados a orientar ações de controle, mas que acabam induzindo ações por parte dos órgãos e entidades jurisdicionados.

O tribunal também tem atuado para manter temas relevantes que sejam inseridos na agenda de Estado, fomentando a instituição e o aperfeiçoamento dos arranjos institucionais necessários para que a agenda seja executada, monitorada e avaliada, garantindo a sua continuidade ao longo do movimento democrático de alternância de governos. Talvez um dos maiores exemplos desses esforços seja a atuação do TCU em relação aos gastos tributários, o que contribuiu para a melhoria de sua transparência e tem ampliado o conhecimento e o debate acerca da necessidade de estabelecer mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão desses instrumentos. Os trabalhos realizados pelo TCU, de forma sistêmica ou sobre gastos tributários específicos, avaliam aspectos de conformidade, bem como processos de governança e gestão ou aspectos de desempenho das renúncias tributárias.

Os desdobramentos dos trabalhos se refletem em avanços institucionais que, aos poucos, buscam tratar os principais problemas levantados nas fiscalizações do TCU, como falta de planejamento; transparência insuficiente; falhas nos mecanismos de monitoramento e avaliação; falta de eficiência; falta de efetividade; e falta de equidade.⁶⁸ Entre outros exemplos, citam-se alguns aperfeiçoamentos que, em certa medida, decorrem da persistência do TCU em atuar sobre o tema.

- Aprimoramento da metodologia de apuração e do demonstrativo de gastos tributários, elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.
- Edição do Decreto nº 9.588/2018, revogado pelo Decreto nº 9.834/2019, que listou as políticas públicas financiadas por benefícios de natureza tributária com os respectivos órgãos gestores, bem como instituiu o CMAP e o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS), com agenda anual de avaliação.
- Consideração das renúncias tributárias como risco fiscal a ser tratado em uma agenda de estabilização fiscal, refletida na redução determinada pela recente EC nº 109/2021.

Como se observa, mesmo em trabalhos precipuamente voltados para a avaliação da conformidade orçamentária e financeira, o TCU emite deliberações que afetam

68. Em 2009, foi realizado o primeiro trabalho de abordagem mais sistêmica sobre esses instrumentos, com foco na conformidade fiscal, mais precisamente no cumprimento do art. 14 da LRF, na maior transparência e no aperfeiçoamento da metodologia de estimativa (Acórdão nº 747/2010 TCU-Plenário). Em 2013, foi realizado levantamento abrangente sobre a estrutura de governança das renúncias de receitas, em que foram apuradas falhas relacionadas aos mais diversos aspectos de governança, especialmente no tocante ao monitoramento e à avaliação dos instrumentos (Acórdão nº 1.205/2014 TCU-Plenário). Além dessas fiscalizações e de seus monitoramentos (acórdãos nºs 809/2014, 384/2016, 793/2016, 2.756/2018 e 1.112/2020, todos do Plenário do TCU), outros trabalhos foram realizados sob a ótica da conformidade e dos processos de governança e gestão, de forma sistêmica ou em gastos tributários específicos – acórdãos nºs 529/2015, 1.905/2014, 263/2016, 683/2018, 822/2018, 823/2018, 1.107/2018, 1.270/2018, 2.198/2020, todos do Plenário do TCU, e Acórdão nº 1.014/2018 TCU-Segunda Câmara. Destaca-se, ainda, o relevo que o tema ganhou na apreciação das contas do presidente da República, ensejando alertas específicos no relatório e parecer prévio das contas de 2016 a 2019. A partir de 2019, o tema passou a ser objeto de acompanhamento específico para avaliar a conformidade em relação aos requisitos estabelecidos na legislação fiscal (Acórdão nº 2.195/2020 TCU-Plenário).

de forma mais ampla os arranjos institucionais que delineiam todo o processo orçamentário, incluindo sua relação com o planejamento governamental, e a gestão fiscal no âmbito federal. As decisões destinam-se sobretudo aos órgãos centrais dos sistemas de planejamento, orçamento e administração financeira, especialmente a STN e a SOF, mas também alcançam a cúpula do Executivo, assim como o Legislativo.

Preservada a sua posição enquanto órgão que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo, o TCU encaminha conclusões e alertas sobre falhas e, também, sobre possíveis aprimoramentos capazes de induzir uma maior eficiência alocativa, de tratar riscos com potencial de afetar o equilíbrio das contas públicas no médio e no longo prazo, ou mesmo de promover o maior alinhamento do orçamento com o planejamento estratégico do governo, como no caso dos vários trabalhos sobre o PPA. A atuação do TCU também ajuda a identificar desafios de médio e longo prazo a serem enfrentados pelo Estado e a incitar o debate sobre possíveis alternativas para tratá-los de modo que sejam contemplados na formação da agenda governamental e mantidos ao longo das sucessões de governos.

Por um lado, é preciso reconhecer os limites dessa atuação mais propositiva, visto que, muitas vezes, a correção das falhas ou a implementação de possíveis aprimoramentos depende de regulamentação ou alterações que apenas podem ser realizadas pelo Legislativo, por iniciativa própria ou do Executivo. Por outro lado, algumas lacunas do arcabouço institucional que ampara a orçamentação abrem espaço para um papel ainda mais ativo do TCU, para mediar tensões entre outros atores ou mesmo para suprir entendimentos necessários para que o orçamento possa cumprir com suas diversas funções.

Um exemplo consiste na aprovação de medidas legislativas que conflitam com o arcabouço regente das finanças públicas, cujo controle tem natureza essencialmente política (por meio da sanção ou veto) ou jurídica (controle de constitucionalidade), mas sobre as quais o TCU tem sido chamado a se manifestar.⁶⁹ Outro exemplo é a ausência de normatizações relevantes, como a LC de finanças públicas, prevista no inciso I do § 9º do art. 165 da CF/1988, o estabelecimento do Conselho de Gestão Fiscal e a fixação dos limites da dívida consolidada da União,⁷⁰ que muitas vezes demanda que o TCU atue ativamente para fixar ou pacificar entendimentos que sirvam de critérios para a gestão orçamentária.⁷¹

69. Talvez a expressão máxima de medidas dessa natureza pode ser vista na aprovação do Ploa 2021 (PLN nº 28/2020) acima dos limites do teto constitucional, com subestimativas de despesas obrigatórias, adoção de parâmetros macroeconômicos desatualizados, entre outros problemas. O TCU foi instado a se manifestar sobre a questão (processo de TC nº 012.649/2021-0), mas até o fechamento deste capítulo não havia decisão publicada sobre o tema.

70. LC nº 101/2000, arts. 30, inciso I, e 67.

71. Por exemplo, na consulta em que o tribunal tratou da desvinculação de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial da União (Acórdão nº 2.737/2018 TCU-Plenário).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Longe de se mostrar descolado da realidade, o controle externo da gestão das finanças públicas tem se alinhado às necessidades reais e atuais de melhoria da governança das finanças públicas da União. Ao mesmo tempo, é possível observar, nos trabalhos desenvolvidos pelo TCU e nos resultados por meio deles buscados, uma aproximação ao decálogo da boa governança orçamentária recomendado pela OCDE.

No Plano Estratégico do TCU 2019-2025, essa aproximação restou materializada nos cinco objetivos estratégicos voltados ao controle das finanças públicas: i) atuar pela sustentabilidade fiscal da União; ii) contribuir para o aperfeiçoamento do sistema tributário; iii) induzir a elevação da eficiência alocativa por meio de planos, orçamentos e renúncias fiscais; iv) assegurar a qualidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e orçamentários da União; e v) induzir o aperfeiçoamento do planejamento e orçamento governamental (TCU, 2019b).

Esses objetivos expressam a maior clareza sobre o potencial da atuação do TCU, necessariamente pautada pelo rigor técnico e jurídico e orientada por critérios de priorização baseados em riscos e na ênfase em aspectos estruturantes da gestão dos recursos públicos. A implementação dessa estratégia de controle requer, outrossim, uma atuação cada vez mais preventiva e ágil, capaz de evitar problemas ou minimizar seus impactos por meio da correção tempestiva de falhas verificadas. Do mesmo modo, é essencial a profunda especialização do corpo técnico, bem como a adoção de perspectivas sistêmicas, estabelecidas em função de um horizonte de longo prazo, dado o caráter estrutural da sustentabilidade das contas públicas como precondition para o desenvolvimento nacional.

O sucesso da implementação dessa estratégia não pode, contudo, ser alcançado a partir de uma atuação isolada, puramente impositiva, por parte do TCU. Apesar dos amplos poderes que a CF/1988, a Lei Orgânica do TCU e os normativos regentes das finanças públicas, em especial a LRF, conferiram ao órgão no exercício do controle orçamentário, o tribunal é apenas um dos muitos atores na dinâmica orçamentária.

Seu papel na arena orçamentária não seria o de priorizador e definidor de agenda, mas um mais neutro, mais próximo ao de mediador de interesses conflitantes entre os demais atores (Cardoso Júnior e Couto, 2018). Com efeito, a atuação do TCU se mostra aderente às características que Ana Cláudia Borges atribui aos controladores externos no capítulo 1 deste livro, com destaque para a credibilidade junto ao público em geral, amparada na autonomia, na isenção, na tempestividade e na sua capacidade de atuação coordenada com outros controladores.

Em que pese a influência cada vez maior do TCU sobre as regras do jogo orçamentário, são claras as suas limitações, de ordem jurídica e política, para induzir mudanças, mesmo que alinhadas a boas práticas e princípios internacionalmente reconhecidos e difundidos. Os limites do controle tornam-se ainda mais evidentes quando a sua atuação esbarra em escolhas institucionalizadas em normativos que passaram por todo o rito legislativo, cujo controle apenas pode ser político (sanção ou veto) ou jurídico (controle de constitucionalidade).

De todo modo, o debate sobre os mais diversos aspectos relacionados à funcionalidade do orçamento tem sido grandemente influenciado pela visão e pela atuação do tribunal. E a construção de ambas, da visão e da atuação do TCU em relação à governança orçamentária, tem sido marcada pelo diálogo e pela aproximação institucional com atores relevantes no processo decisório orçamentário, especialmente do Poder Executivo. Em que pesem as críticas metodológicas à visão geral do TCU sobre a governança pública, quando se olha especificamente para a governança orçamentária, percebe-se que a formação da visão do órgão de controle, sobretudo a partir da segunda metade da década de 2010, não ocorre de forma unilateral, mas especialmente por meio de um intenso processo dialético, contínuo e integrativo, de construção de entendimentos, que contempla as visões dos órgãos centrais de orçamento, contabilidade, administração financeira e planejamento, bem como outros atores relevantes, como o centro de governo e o Legislativo.

REFERÊNCIAS

BIJOS, P. R. S. **Governança orçamentária**: uma relevante agenda em ascensão. Brasília: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle/Senado Federal, 2014. (Orçamento em Discussão, n. 12).

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e funcional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de novembro de 2017.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex post*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; COUTO, L. F. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 75-82, 2018.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. R. C. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 9-15, 2018.

GAETANI, F.; NOGUEIRA, R. A. A questão do controle no debate da governança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 91-102, 2018.

INTOSAI – INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Issai 100**: fundamental principles on governmental auditing. Austria: Intosai, 2013a.

_____. **Issai 12**: the value and benefits of supreme audit institutions – making a difference to the lives of citizens. Austria: Intosai, 2013b.

IRB – INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas brasileiras de auditoria do setor público NBASP**: nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros. Belo Horizonte: IRB, 2015.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Partners for good governance**: mapping the role of supreme audit institutions – phase one: analytical framework. Paris: OECD Publishing, 2014.

_____. **Supreme audit institutions and good governance**: oversight, insight and foresight. Paris: OECD Public Governance Reviews, 2015a.

_____. **Recommendation of the council on good budgetary governance**. Paris: OECD Publishing, 2015b.

_____. **Brazil's federal court of accounts**: insight and foresight for better governance. Paris: OECD Public Governance Reviews, 2017.

SCHICK, A. **A contemporary approach to public expenditure management**. Paris: World Bank Institute, 1998.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República**: exercício de 2013. Brasília: TCU, 2014.

_____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República**: exercício de 2014. Brasília: TCU, 2015.

_____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República**: exercício de 2015. Brasília: TCU, 2016.

_____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República**: exercício de 2018. Brasília: TCU, 2019a.

_____. **Plano estratégico**: 2019-2015. Brasília: TCU, 2019b.

_____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República:** exercício de 2019. Brasília: TCU, 2020.

TINOCO, G. As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas. *In*: SALTO, F. S.; PELLEGRINI, J. A. (Org.). **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 313-334. (Série IDP: Linha Administração e Políticas Públicas).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República:** exercício de 2016. Brasília: TCU, 2017.

_____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República:** exercício de 2017. Brasília: TCU, 2018.

ORÇAMENTO SEM CIDADANIA: IMPEDIMENTOS À PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

Carmela Zigoni¹
José Antônio Moroni²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo buscará apresentar os limites da participação cidadã nas decisões sobre o orçamento público no Brasil, considerando o Orçamento Geral da União (OGU). Para tanto, realizaremos uma análise crítica dos instrumentos de participação institucionais no período democrático mais recente e da redução da participação cidadã iniciada com uma decisão que se tornou simbólica das opções político-ideológicas neoliberais e conservadoras que estavam por vir – a derrubada, pela Câmara dos Deputados, do Decreto nº 8.243/2014, que criava a Política Nacional de Participação Social (PNPS)³ –, aprofundadas pelo fechamento dos conselhos após as eleições de 2018. Esses retrocessos ocorrem poucos anos depois da expansão das medidas de incremento da transparência governamental no país, como o lançamento do Portal da Transparência, em 2004, e a criação de legislação específica, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Considerando, então, a política de participação social e a política de transparência dos dados orçamentários, buscaremos responder às seguintes questões: a quem essas políticas públicas de fato se destinam e quais seus impactos na promoção de direitos e cidadania? É possível que em um país tão desigual como o Brasil sejam criados espaços de participação orçamentária para além de instâncias institucionalizadas e de oferta de dados que a maioria da população não consegue compreender? Nosso intuito será demonstrar que transparência sem participação social não fortalece a democracia e vice-versa, e que o nosso sistema político nunca incorporou em sua matriz o direito à participação.

A abordagem adotada neste capítulo pode ser definida como uma perspectiva crítica a partir do ponto de vista dos próprios controladores do orçamento, na medida

1. Antropóloga; assessora política do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); e pesquisadora colaboradora da Universidade de Brasília (UnB).

2. Filósofo; e membro do colegiado de gestão do Inesc.

3. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/443908-deputados-derrubam-decreto-dos-conselhos-populares/>>.

em que os autores atuamos no monitoramento do orçamento público no âmbito do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). O Inesc é uma organização não governamental (ONG), sem fins lucrativos, que atua há mais de quarenta anos no Brasil em defesa da democracia e dos direitos humanos, e tem nas análises do orçamento público seu principal tema de atuação. A leitura do orçamento realizada pelo instituto é baseada em Oliveira, Moroni e Beghin (2018), que conta com cinco pilares, baseados no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PHIDESC): i) Estado financiado com justiça social; ii) uso máximo de recursos para realização de direitos; iii) realização progressiva de direitos; iv) não discriminação; e v) participação popular. É importante dizer, ainda, que as análises do orçamento realizadas a partir dessa metodologia consideram os sujeitos de direitos o foco principal; ou seja, ao considerar o orçamento um campo de disputas políticas mais que um mero instrumento técnico, atuamos com os movimentos sociais para demonstrar como o orçamento pode promover ou violar direitos.

Ainda sobre a abordagem do Inesc ao se debruçar sobre o orçamento, destaca-se que o escopo dos estudos e pesquisas considera o ciclo orçamentário de maneira ampla: para além das leis orçamentárias, receitas e despesas, também são considerados os relatórios de fiscalização e controle, a forma como a política econômica impacta o orçamento e os direitos; as decisões sobre o modelo de arrecadação; e o funcionamento dos bancos públicos.

Atualmente, o instituto produz análises sobre alocação e execução de recursos nestas políticas: socioambiental; criança e adolescente; igualdade racial; mulheres; direitos dos povos indígenas; educação; acesso a medicamentos; e direito à cidade. Também analisa a estrutura fiscal desigual do país; a falta de transparência dos gastos tributários e incentivos fiscais em diversas áreas (a exemplo dos combustíveis fósseis); e a opacidade das informações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Além disso, o Inesc atua em espaços nacionais, regionais e internacionais relativos a aperfeiçoamento da transparência orçamentária, como o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, a Rede Latinoamericana da Justiça Fiscal (RLJF), o Open Government Partnership (OGP) e a Global Initiative for Fiscal Transparency (Gift), além de realizar a pesquisa Open Budget Survey/Open Budget Index (OBS/OBI), do International Budget Partnership (IBP).

Assim, a análise sobre a governança orçamentária à luz da participação e do controle social apresentada neste capítulo estará contextualizada por esse escopo de atuação do Inesc. A produção de estudos, as atividades de formação e a incidência política no tema do orçamento têm forte relação com redes e movimentos sociais que buscam garantir direitos e cidadania. Sobre o conceito de incidência

política, adotaremos o que está definido em Oliveira, Moroni e Beghin (2018, p. 40).

A incidência política é uma ação realizada pela sociedade civil organizada que busca influenciar as instituições públicas, a formulação de políticas e a alocação de recursos. O objetivo é alcançar uma mudança em prol de uma causa de interesse coletivo. As organizações do campo democrático e popular organizam suas atividades de incidência em torno da defesa dos direitos humanos. A incidência política também pode ser definida como a tentativa de realizar a progressividade dos direitos humanos e máximo de recursos, ou seja, uma ação que visa defender direitos junto aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; mas também tem caráter pedagógico, na medida em que intenta sensibilizar e mobilizar a sociedade para uma determinada causa.

O capítulo está dividido em mais quatro partes, além desta introdução, nas quais traremos provocações para o debate de governança orçamentária a partir de uma visão da sociedade civil localizada no campo popular. Na seção 2, em primeiro lugar, faremos um resgate do período pós-Constituição Federal de 1988 (CF/1988), destacando avanços e limites. Na seção 3, traremos apontamentos sobre a questão da transparência orçamentária e dados abertos. Na seção 4 falaremos do teto de gastos e finalizaremos na seção 5, com uma breve reflexão sobre a participação e o controle social no Brasil considerando a governança orçamentária.

2 PERÍODO DEMOCRÁTICO: A ESPERANÇA EQUILIBRISTA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A CF/1988 abriu novas perspectivas de mudança na cultura política que o texto prenunciava. De fato, a CF/1988 prevê diversos artigos que sugerem que as políticas públicas sejam formuladas com envolvimento de atores políticos inseridos em colegiados, sindicatos e conselhos, além da “comunidade”, trabalhadores, empresários e aposentados (Romão, 2015). No que diz respeito aos mecanismos e espaços de participação, a Carta Magna define, além do voto, o plebiscito, o referendo, o projeto de lei de iniciativa popular, as audiências públicas, as ouvidorias, a participação em júri popular e os conselhos e conferências de políticas públicas. Mais recentemente, os avanços tecnológicos permitem que o Estado disponibilize instrumentos de participação direta, como plataformas de consultas públicas e páginas institucionais de comunicação.

No caso da transparência, a CF/1988 garante a todos os cidadãos o acesso aos dados públicos gerados e mantidos pelo governo (art. 5º), o que foi regulamentado pela Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011, e outras normas (Decreto nº 7.724/2012: regulamentação da LAI; Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, 2019; Instrução Normativa nº 4/2012: Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA, entre outras).

Com relação ao orçamento, a CF/1988 define que o modelo orçamentário é composto de três instrumentos – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) –, mas não se manifesta sobre a participação na sua elaboração. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar (LC) nº 101/2000 –, no entanto, prevê que a transparência deve ser assegurada a partir do “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (Brasil, 2000).

Algumas leis que regulamentam políticas públicas colocaram dispositivos de participação, como a Lei nº 8.742/1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), em seu art. 18, que determina que cabe ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) “apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social” (Brasil, 1993).

No âmbito internacional, os padrões de participação orçamentária começaram a se desenhar na década de 1990, a exemplo do Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1998, que enfocou a necessidade de publicidade abrangente da informação fiscal (Guerrero e Petrie, 2018).

De acordo com Guerrero e Petrie (2018), as condições para a participação pública, desde então, foram incorporadas:

- ao Código de Transparência Fiscal do FMI de 2014 (princípio 2.3.3); nos princípios de governança orçamentária da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2014 (princípio 5);
- a alguns indicadores da iniciativa de Gastos Público e Responsabilidade Financeira (Public Expenditure and Financial Accountability – Pefa), que estabelece padrões internacionais no tema (PI-13-iii, sobre a existência de mecanismos de apelação tributária funcionais; PI-18.2, sobre o acompanhamento legislativo do orçamento; e PI-24.4, sobre mecanismos de reclamação sobre licitações);
- ao OECD-Gift G20 Budget Transparency Toolkit (seção 4, intitulada *Openness and civic engagement*); e
- ao World Development Report 2017, do Banco Mundial, que ressaltou o potencial de processos participativos para aumentar a contestabilidade do desenho e da implementação de políticas públicas, levando a níveis mais altos de legitimidade e cooperação e políticas mais equitativas.

Nos anos 2000, a tecnologia digital gerou o incremento de dados fiscais abertos disponíveis, mas a publicidade, embora seja uma condição necessária, não é suficiente para a *accountability*, na medida em que a complexidade dos dados os torna inacessíveis a um público amplo. Nesse cenário, multiplicaram-se os esforços de organizações da sociedade civil para transformar os dados abertos em informações e traduzi-las para uma linguagem mais acessível, a fim de gerar engajamento de outros atores e atrizes políticos no monitoramento e na incidência orçamentários.

No Brasil, os mecanismos institucionalizados de participação na perspectiva da partilha de poder começaram a ser implementados nos anos 1990, quando os conselhos foram sendo estruturados conforme a implementação das políticas públicas previstas na CF/1988 e o grau de mobilização dos movimentos sociais, como saúde e assistência social, que “tiveram historicamente movimentos sociais fortes, se organizaram fortemente durante o processo constituinte e conseguiram se organizar com sistemas gestores integrados com a participação” (Avritzer, 2012, p. 14). Os governos passam a lançar mão de conferências com participação da sociedade civil organizada, o que se intensifica nos anos 2000, com a realização de 74 conferências nacionais no governo Lula, e 38 no governo de Dilma Rousseff, mobilizando milhares de pessoas – as conferências nacionais podiam chegar a um público de 2.500 pessoas por evento, sem contar a mobilização nas conferências municipais e estaduais.

Registra-se que, ainda no início do primeiro mandato, o governo Lula promoveu a construção participativa do PPA: a Inter-Redes e a Associação Brasileira de ONGs (Abong) lideraram o processo de organização e de realização de debates sobre o PPA 2004-2007 em todos os estados e Distrito Federal, a convite da Secretaria-Geral da Presidência. A partir do seminário nacional O PPA no Governo Lula: Participação e Controle Social, promovido pelo Inesc em 2003, e da elaboração da *Carta de Brasília*, foram organizados comitês estaduais e fóruns de desenvolvimento, participação e inclusão. Ao final do processo, do qual participaram quase 4 mil pessoas, as organizações da sociedade civil registraram, em documento endereçado ao governo, que “a atuação da sociedade civil no processo de construção de um PPA participativo se orienta na perspectiva de um processo permanente de orçamento participativo no plano federal”.⁴ Infelizmente, esse tipo de iniciativa não foi replicado em anos posteriores, ainda que os PPAs subsequentes tenham refletido em muito as demandas da sociedade civil apresentadas em conferências nacionais.

Avritzer (2012) realizou pesquisa sobre conferências nacionais, representativas para a população brasileira, e destaca a grande mobilização da sociedade para a participação desde os municípios até a chegada aos eventos nacionais, e como como as conferências de políticas menos estruturadas se utilizaram desses espaços

4. Disponível em: <<https://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea/108-numero-124-maio-de-2003/843-a-participacao-da-sociedade-no-ppa-2004-2007>>.

para reforçar agendas de menor fôlego, tanto junto ao próprio Executivo como ao Legislativo, e em conferências de políticas para mulheres e de cultura. No entanto, o orçamento público não aparece como um tema, tampouco a política fiscal. Romão (2015) salienta como foi inevitável que, progressivamente, os atores da sociedade civil passassem a se perguntar a razão da participação em conferências.

Um exemplo foi a crítica da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, em documento que elaborou a base de princípios e demandas em 2006. Criada em 2004, a plataforma se baseou em cinco eixos para pautar o debate público: i) aperfeiçoamento da democracia representativa; ii) fortalecimento da democracia direta; iii) fortalecimento da democracia participativa; iv) democratização da informação e da comunicação; e v) democratização e transparência do Poder Judiciário. Em relação ao aperfeiçoamento da democracia participativa, apresenta a repartição de poder implicada na noção de participação social, e já de início revela as deficiências e a questão do orçamento público.

É necessário superar a atual fragmentação e o paralelismo da arquitetura de participação. Os inúmeros espaços de participação, em especial os conselhos de políticas e as conferências, não dialogam entre si e muito menos tensionam o atual modelo representativo. A participação popular nesses espaços é majoritariamente uma participação consultiva, setorializada, reproduzindo a fragmentação existente nas políticas públicas e o distanciamento das decisões econômicas referente à alocação de recursos públicos.⁵

Esse mesmo documento trazia, ainda, propostas do que poderíamos chamar de governança orçamentária popular, a saber:

- participação da sociedade civil na definição da pauta legislativa;
- criação de mecanismos de participação, deliberação e controle social das políticas econômicas e de desenvolvimento (incluindo Ministério da Fazenda, Banco Central, bancos públicos; e diálogo entre as decisões macroeconômicas e os seus impactos nos territórios);
- reforma nas regras de tramitação do orçamento no Legislativo;
- garantia de acesso universal às informações orçamentárias;
- garantia de continuidade de planos e programas de políticas públicas;
- criação de mecanismos de interlocução entre os diferentes espaços institucionalizados de participação e controle social; e
- apoio ao projeto de lei de responsabilidade fiscal e social.

5. Disponível em: <<https://reformapolitica.org.br/quem-somos/>>.

Tanto Avritzer (2012) quanto Romão (2015) se debruçam sobre a relação limitada entre participação e implementação de deliberações efetuadas nas conferências nacionais como um fator de possível esgotamento desse modelo. Avalia-se que um dos fatores seja exatamente a ausência do debate sobre o orçamento público nesses espaços, já que a implementação das deliberações, materializadas em avançados planos nacionais construídos participativamente, careciam de recursos públicos (e estrutura na gestão pública) para se efetivar. Associado a isso, o tempo da realização das conferências não era o tempo de debate no Executivo, nem mesmo no Legislativo, das peças orçamentárias. Assim, o Inesc atuou junto ao Fórum Interconselhos⁶ para que o tema do orçamento fosse incluído nos diálogos entre governo e sociedade.

À época, também foram ressaltadas as dificuldades de monitorar PPAs desconectados das Loas; o desperdício de energia no controle social de PPAs temáticos subfinanciados, com pouca produção de dados para monitoramento de metas e indicadores; a desconexão entre o trabalho da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e os ministérios e áreas finalísticas; entre outras críticas. Contudo, quando o governo se tornou minimamente permeável a esse debate, sucedeu-se o golpe midiático-jurídico-parlamentar de 2016.

Todas as iniciativas importantes de ampliação do espaço cívico criadas após a CF/1988, portanto, deixaram o orçamento público a reboque, pelo menos em relação ao orçamento nacional. A participação no orçamento público e na política fiscal permaneceu tímida e incipiente, a não ser pela experiência exemplar replicada em vários lugares do mundo do orçamento participativo brasileiro de nível municipal. Diversos conselhos municipais incluíram como atribuição o monitoramento do orçamento e a aprovação das contas públicas das prefeituras ao final do ano fiscal, a exemplo dos conselhos municipais de assistência social: “O controle social feito pelos conselhos acontece pela discussão, análise, acompanhamento e aprovação de dois instrumentos de planejamento da política pública: os planos de assistência social e o orçamento correspondente” (SUAS, 2006, p. 26).

O mesmo não ocorreu com os conselhos nacionais. Alguns criaram instâncias de discussão do orçamento, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em 1994; o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda),⁷ que faz a gestão do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCD); e o Conselho Nacional de Saúde (CNS), que criou uma instância específica para monitorar o orçamento público, mas não de forma

6. O Fórum Interconselhos foi uma iniciativa que reunia conselhos e comissões nacionais, além de representantes de organizações e movimentos sociais, para discutir programas, objetivos e metas do governo federal expressos no PPA vigente, e foi realizado no período 2011-2017.

7. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/ acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/conanda>>.

deliberativa. A Comissão Intersetorial de Orçamento e Financiamento (Cofin/CNS) é responsável por

subsidiar conselhos de saúde na fiscalização orçamentária e financeira dos serviços públicos de saúde, colaborando na formulação de diretrizes para o processo de planejamento e avaliação do SUS [Sistema Único de Saúde]. Os membros dessa comissão analisam periodicamente os valores orçamentários disponibilizados para cada item de despesa do Ministério da Saúde, solicitando esclarecimentos do poder público quando classificar algo inadequado. A comissão também avalia a possibilidade de atendimento das emendas parlamentares até o final de cada ano a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA). Com isso, a ideia é promover acesso da população à análise do Relatório Anual de Gestão (RAG) fornecido pelos gestores de saúde, sensibilizando a todos contra o subfinanciamento do SUS.⁸

A expectativa da sociedade civil organizada, expressa a partir da construção do PPA 2004-2007, de conexão real entre PPA e leis orçamentárias e de participação deliberativa sobre as políticas públicas, foi frustrada. Os conselhos e as conferências, com alta participação, permaneceram como espaços consultivos, influenciando o desenho das políticas públicas, sem, no entanto, interferir nas questões orçamentárias ou sobre as escolhas econômicas do país.

3 TRANSPARÊNCIA SEM DEMOCRACIA: UMA (ESTRANHA) REALIDADE POSSÍVEL

O Brasil é o sexto país mais transparente do mundo em termos de informações orçamentárias, de acordo com o *Open Budget Index* 2019,⁹ do International Budget Partnership (OBP): os outros cinco países do topo são, respectivamente do primeiro ao quinto, Nova Zelândia, África do Sul, Suécia, México e Geórgia. Ora, como é possível que, em meio a uma conjuntura de retrocessos na transparência e participação, com a corrupção endêmica mais forte do que nunca, o Brasil ainda figure bem posicionado entre os 117 países analisados na pesquisa do IBP? Em que pese a metodologia do IBP ser geral o suficiente para dar conta de tantos países, são 145 questões em torno de transparência, participação e controle externo que avaliam a disponibilidade de informações ao público e o comportamento do Legislativo, de acordo com *standards* internacionais do FMI, do Banco Mundial e outras agências. Ou seja, podemos dizer que o Brasil, comparativamente, é sim um país com alto nível de transparência orçamentária, ainda que, no quesito participação, tenha havido uma discreta queda em relação ao índice de 2017. Ocorre que o índice não capta informações qualitativas da dinâmica política dos países, tampouco avalia o acesso pela sociedade às informações disponibilizadas.

8. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/comissoes-cns/cofin>>.

9. Disponível em: <<https://internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2019>>.

Essas informações que o questionário do IBP não capta foram sistematizadas por um conjunto de organizações, entre elas o Inesc, que, em julho de 2020, denunciaram o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) por tentativas de desestruturar a transparência governamental. Entre os diversos casos expostos ao relator para Brasil, Chile e Honduras, Joel Hernández García, durante uma reunião bilateral que aconteceu no âmbito da 176ª sessão da CIDH, podemos destacar: a violação do direito de acesso à informação no contexto de enfrentamento à covid-19 (retirada de informações do *website* do Ministério da Saúde, e republicação sem dados acumulados) e a edição, pela Presidência da República, da Medida Provisória (MP) nº 928, em março, alterando a LAI, suspendendo prazos e permitindo aos gestores negar pedidos. O Superior Tribunal Federal (STF) anulou a eficácia da medida em abril; contudo, durante seu breve período de vigência, a medida foi utilizada para limitar o acesso à informação, como no caso do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que recusou dados ao Ministério Público no dia seguinte à edição da MP. Em 2019, o governo já havia tentado limitar tal acesso por meio do Decreto nº 9.690/2019, que aumentava o número de servidores públicos aptos a determinar sigilo sobre informações públicas (Hessel, 2019). Derrubado pela Câmara dos Deputados, o decreto foi revogado pelo governo antes de passar por votação no Senado (Revogação..., 2019).

Em 2021, o Fórum de Acesso a Informações Públicas já havia denunciado dois casos que expressam o retrocesso de transparência no país: um sobre a Resolução nº 323 do Tribunal de Contas da União (TCU), que estabelece que o TCU deixe de receber denúncias sobre transparência ativa, nos termos da LAI (ou seja, a medida deixa de fora das atribuições do tribunal a apuração de denúncias e representações relativas ao cumprimento das regras de transparência pelo Poder Executivo); e outro sobre a cobrança por dados abertos, prevista no Projeto de Lei (PL) nº 317/2021, aprovado no Senado (Cobrança..., 2021). O mesmo Fórum publicou um estudo sobre os limites da LAI, analisando as respostas dos órgãos públicos aos pedidos via Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (E-sic) durante a pandemia:¹⁰ em pelo menos 37% das respostas aos pedidos, o Ministério da Saúde negou acesso a dados e informações.

As medidas de restrição de transparência têm sido acompanhadas de fortes reações da sociedade civil organizada ecoando no Judiciário, que em geral tem barrado tais atos do Poder Executivo. Foi o que aconteceu com o fechamento dos conselhos, quando o STF restringiu o poder do presidente a encerrar as atividades dos conselhos que não foram criados por lei (Coletta e Faria, 2019) – o que, na prática, foi uma medida mitigadora, já que órgãos importantes, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), foram criados por decreto.

10. Disponível em: <<https://informacaopublica.org.br/?p=4238>>.

Essa questão revelou a baixa institucionalidade que a maioria dos espaços institucionais de participação tinham.

O fato é que, no Brasil, a legislação avançada e a amplitude de informações do orçamento disponibilizadas ao público não têm contribuído, principalmente após 2016, para o incremento da democracia. Se do ponto de vista normativo o governo nunca foi obrigado a criar mecanismos de participação social no orçamento público – apenas orientado a estimular a realização de audiências públicas pela LRF –, após a chegada de Jair Bolsonaro ao poder observa-se a interdição radical da participação social no país.

Dados demonstram que é preciso desconstruir o senso comum de que o brasileiro não participa da política: de acordo com Avritzer (2012, p. 13), 4,3% da população brasileira participa de orçamentos participativos e/ou conselhos de políticas; cerca de 6,5% da população brasileira participou das 74 conferências nacionais realizadas no governo Lula; e há uma “persistência de formas não institucionalizadas de participação, lado a lado com formas institucionalizadas”.

Para dar um exemplo mais recente do engajamento da sociedade civil organizada, em 2019 foi realizada, de forma autônoma, a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social (CNDAS), em um ato de desobediência civil em relação à decisão do governo federal de não realizar a conferência conforme preconizado na lei, já que periodicidade de convocação é obrigatória (nesse caso, a cada quatro anos). A CNDAS foi convocada pela sociedade civil do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), pela Frente Nacional em Defesa do Suas e da Seguridade Social, pelo Fórum Nacional de Trabalhadores do Suas (FNTSUAS), pelo Fórum Nacional de Usuários do Suas (FNUSUAS), pelo Inesc, pela Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, entidades socioassistenciais, além de movimentos sociais, organizações populares, mandatos parlamentares, universidades, sindicatos, órgãos de classe e defensores do Suas de modo geral, somando mais de trezentas entidades de todo o Brasil. Com o tema *Assistência social: direito do povo com financiamento público e participação social*, a conferência reuniu mais de oitocentos participantes, de todos os estados do Brasil, entre usuários(as), trabalhadores(as) e gestoras(es), conselheiras(os) do Suas, além de representantes das diversas coletividades que convocaram o evento.¹¹

O papel da sociedade civil na participação e no controle social de políticas públicas carece de uma discussão específica em termos de responsabilidades e expectativas. Por exemplo, sobre a noção de controle, pouquíssimos conselhos

11. Disponível em: <<https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/>>.

se constituíram espaços deliberativos, mas muitos, especialmente em nível municipal, atribuem aos conselheiros a responsabilidade de aprovar contas públicas. Essa expectativa de que o controle deve ser feito pela sociedade civil é bastante questionável, na medida em que exige um nível de conhecimento técnico que a maioria não tem. Isso sem falar que esse modelo, para o âmbito municipal, ignora as dinâmicas políticas locais, de assimetria de poder e disputas que muitas vezes envolvem violências, a exemplo de contextos marcados por conflitos fundiários e socioambientais: o conselheiro pode se colocar em situações de risco, até mesmo de morte, se desempenhar o papel preconizado nas normativas legais. Para o nível nacional, é mister lembrar que já existem órgãos de controle interno e externo e que as auditorias populares podem ser um caminho de colaboração entre órgãos públicos e sociedade civil organizada.

Outro ponto que merece atenção nesse debate é a própria noção de ator externo. Há um sujeito político que, ao menos conceitualmente, já está colocado à margem do processo orçamentário: deve controlar, mas somente em fases específicas do ciclo orçamentário, e não pode deliberar sobre as políticas públicas, apenas opinar. Guerrero e Petrie (2018, p. 77), no entanto, contribuem para uma conceituação de outra natureza.

Embora as pessoas geralmente imaginem a participação pública na política fiscal como sendo relativa ao orçamento anual, é muito mais ampla do que isso, envolvendo engajamento em quatro áreas principais: i) ao longo de todo o ciclo orçamentário anual, incluindo preparação do orçamento, aprovação legislativa, implementação orçamentária e revisão e fiscalização; ii) nas novas iniciativas de políticas públicas e suas revisões (por exemplo, receitas e despesas), que se estendem por um período mais longo do que a janela de preparação do orçamento anual; iii) no desenho, na produção e no provimento de bens e serviços públicos; e iv) no planejamento, na avaliação e na implementação de projetos de investimentos públicos. Participação pública cobre tanto a política macrofiscal – os principais agregados fiscais, o tamanho apropriado do déficit, entre outros – quanto as questões mais micro de desenho e administração tributária e a alocação e a efetividade do dispêndio.

Outra questão, como vimos, fonte de divergências no entendimento de participação e controle social entre sociedade civil e governo, é a de que políticas públicas são passíveis de participação e controle social ou não. A escolha do modelo econômico e as políticas energéticas, migratórias, fundiárias e fiscais não estão disponíveis para debate amplo com a sociedade. Assim, os mecanismos para avaliar ou mesmo controlar decisões e impactos dessas políticas com frequência se tornam querelas judiciais, quando não passam pela história impunemente (um exemplo clássico é o confisco da poupança dos brasileiros no governo Collor).

Outro fato a ser levado em conta é a apropriação do mercado em relação aos conceitos de transparência, *accountability*, *compliance*, assim como o fez com o

conceito de sustentabilidade na década anterior. Aprendemos, com Michel Foucault (2001), que os sistemas de conhecimento sustentam a biopolítica, entendida como gestão (controle) dos corpos pelo Estado, ou seja, é a partir dos discursos reconhecidos e legítimos dos especialistas que ocorre a reprodução do poder institucional. O orçamento público é um exemplo ímpar desse tipo de alijamento entre o saber, que de um lado toma decisão; e o não saber, do beneficiário passivo da política pública, de outro.

Por fim, um campo ainda com pouca reflexão teórica sobre o qual é urgente nos debruçar é o uso de dados abertos em relação às desigualdades. Para que os dados abertos e a documentação oficial disponíveis ao público sejam transformados em informação, é preciso haver capacidade de processamento e análise desses dados. Hoje contamos com um pequeno campo de organizações para isso, além de um crescente, ainda que incipiente, jornalismo de dados. Em tese, esses atores estão realizando o monitoramento das contas públicas para o interesse coletivo. A iniciativa privada, no entanto, tem recursos humanos e financeiros bem maiores para esse processamento, o que pode beneficiá-las, por exemplo, em avaliações sobre processos licitatórios, perfis de mercado e até mesmo a produção de aplicativos privados para comercialização, com utilização de dados públicos.

4 TETO DE GASTOS: O QUE MONITORAR, AFINAL?

O período de austeridade fiscal no qual estamos inseridos remonta ao governo Dilma Rousseff, quando o contingenciamento chegou a R\$ 95 bilhões em 2015 (Zigoni, 2016).¹² Em que pesem os decretos de reprogramação orçamentária fazerem parte da cultura administrativa do Executivo (Inesc, 2019), no final de 2015 esses valores não foram recompostos – pelo contrário, houve um corte de mais R\$ 13,5 bilhões em novembro.¹³ Em 2016, já no governo fruto de um golpe de Michel Temer, aprova-se a Emenda Constitucional (EC) nº 95, conhecida como teto de gastos, que prevê o congelamento dos gastos sociais por vinte anos. As políticas públicas passaram a ter cortes profundos, e mesmo a saúde e a educação tiveram progressiva redução orçamentária (Inesc, 2020).

Em nome do equilíbrio fiscal, essas medidas foram tomadas sem nenhum diálogo com a sociedade, pelo contrário; as organizações da sociedade civil tiveram que se unir em iniciativas para questionar, sem sucesso, a mudança constitucional operada pela EC nº 95, que instituiu o novo regime fiscal. O próprio FMI reconheceu que o teto é prejudicial à economia e à realização progressiva de direitos (González, 2020). Em 2020, a campanha Direitos Valem Mais ingressou com uma ação junto ao STF para suspender o teto de gastos devido à pandemia da covid-19

12. Dado corrigido pela inflação em março de 2021.

13. Dado corrigido pela inflação em março de 2021.

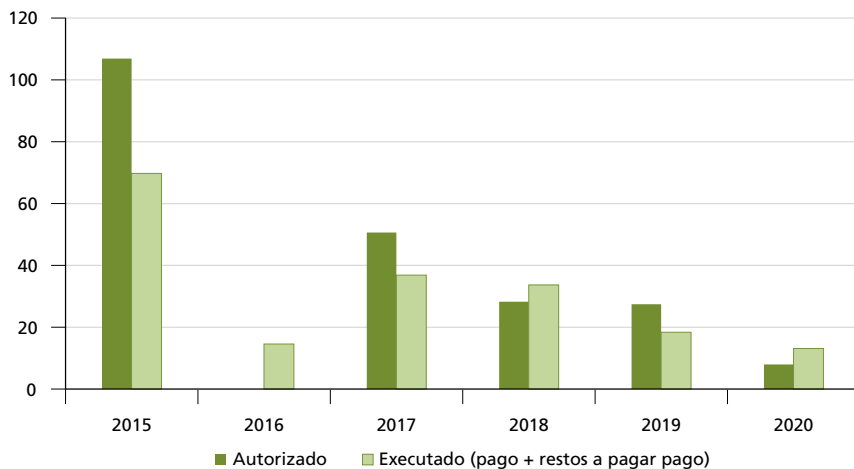
(Coronavírus..., 2020), e também entrou com um mandado de segurança para notificar a corte suprema sobre a ausência de mecanismos de participação na elaboração da Ploa 2021. Tais ações ainda não tiveram resultado (Entidades..., 2021).

Seguindo a diretriz de baixa participação, o governo de Jair Bolsonaro também não convidou a sociedade para discutir o seu PPA. Aliás, o PPA 2020-2023 foi elaborado por poucos entes do Executivo e terminou por ser um plano simplificado, com escassos indicadores e metas, sem falar na invisibilização total de políticas como enfrentamento ao racismo e a questão quilombola, nem sequer citadas no plano, embora tenham anos de acúmulo de elaboração, e pautas que foram tema inclusive de conferências nacionais, como igualdade racial, direitos das mulheres, proteção ao meio ambiente, incentivo à cultura e desenvolvimento rural sustentável solidário (Inesc, 2020).

A pandemia do novo coronavírus trouxe para o centro do debate a questão dos gastos sociais do Estado, principalmente porque o governo tentou emplacar uma narrativa questionável do ponto de vista dos direitos humanos: a população deveria escolher entre a vida e a economia. Um conjunto de economistas se organizou contra esse absurdo ao lado de movimentos sociais. Graças à pressão da sociedade (e às divergências políticas entre Executivo e Legislativo), o Congresso Nacional aprovou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do “orçamento de guerra”, que disponibilizou R\$ 500 bilhões em créditos extraordinários para tentar conter a crise sanitária, recursos que recompuseram minimamente o orçamento da saúde, financiaram o auxílio emergencial para a população mais vulnerável, ajudaram estados e municípios, além de outras ações.

Esse esforço foi insuficiente em diversas áreas, pois o governo optou pela morosidade na execução de recursos. Foi o que aconteceu, por exemplo, com a execução do recurso de cestas básicas destinadas à população quilombola. Um recurso de R\$ 7,3 milhões fora autorizado, mas até agosto somente R\$ 364 mil haviam sido pagos; o recurso para as políticas para mulheres, cuja execução até maio foi de 2%; e, em agosto, de 10%. Embora tenha finalizado o ano com R\$ 117 milhões empenhados dos R\$ 120 milhões autorizados, somente R\$ 35 milhões foram pagos. Esses dados foram apresentados pelo Inesc em audiência pública sobre os impactos da covid-19 na população negra e quilombola (Em audiência..., 2020). Na ocasião, uma liderança do movimento negro chegou a sugerir que é preciso legislar sobre a não execução dos recursos no âmbito da gestão. Algumas dessas mudanças podem ser vistas no gráfico 1, em relação à segurança alimentar de grupos populacionais específicos, entre eles quilombolas; e no gráfico 2, com a série histórica das políticas para as mulheres.

GRÁFICO 1
Execução da Ação 2792¹ (2015-2020)
 (Em R\$ milhões)



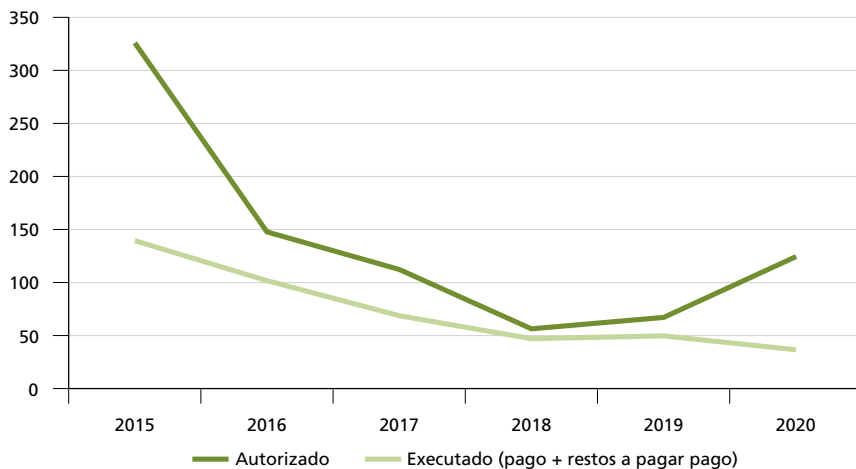
Fonte: Inesc.

Nota: ¹ Ação 2792: Distribuição de Alimentos a Grupos Popacionais Específicos (Programa 2069: Segurança Alimentar e Nutricional).

Obs.: 1. Todos os dados foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

2. Dados extraídos em 10 de agosto de 2021.

GRÁFICO 2
Execução orçamentária das políticas públicas para mulheres¹ (2015-2020)
 (Em R\$ milhões)



Fonte: Inesc.

Nota: ¹ Programa 2016: Políticas para as Mulheres (PPA 2016-2019) e parte do Programa 5034: Proteção da Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa de Direitos Humanos para Todos (PPA 2020-2023).

Obs.: 1. Todos os dados foram corrigidos pelo IPCA.

2. Dados extraídos em 17 de junho de 2021.

Em relação ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), por exemplo, ressaltamos que nem a flexibilização de regras para contratos e licitações prevista na MP nº 961/2020 foi suficiente para fazer deslanchar a execução da pasta responsável por direitos de crianças e adolescentes, mulheres, indígenas, quilombolas, idosos, população negra e pessoas com deficiência, que terminou o ano com 60% de execução (pago + restos a pagar pagos). Em um ano que registrou aumento de 22% de feminicídios, boa parte do recurso para a rede de proteção às mulheres não chegou nos municípios.

Com os cortes orçamentários operados por vários anos e a impossibilidade de incidir por direitos junto ao Executivo atual, as emendas parlamentares tornaram-se fonte de recursos e de esperança para diversas agendas de direitos. No campo da participação, podemos citar uma boa prática implementada pela deputada federal Áurea Carolina, que abriu consulta pública para destinação de emendas impositivas.

Foram contempladas 50 propostas, vindas de 9 regiões de Minas Gerais. Na etapa federal, recebemos 211 propostas de iniciativas da sociedade civil e do poder público nas áreas de cultura, direitos humanos, educação, meio ambiente, mobilidade, políticas urbanas, política habitacional, políticas indígenas, políticas para comunidades quilombolas, políticas para povos e comunidades tradicionais, políticas sociais, segurança alimentar e nutricional, promoção da igualdade de gênero, promoção da igualdade racial e étnica, saúde e segurança cidadã.¹⁴

Ressaltamos que a agenda de justiça fiscal tomou novo fôlego e formatou a coalizão de organizações latino-americanas Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal,¹⁵ trazendo a ampliação do debate heterodoxo na economia, ou um retorno da economia política para o centro do debate. Eficiência nem sempre é gastar pouco e fazer muito; pode ser gastar muito para promover direitos, movimentar economia etc., tensionando o tripé canônico da gestão pública de eficiência, eficácia e efetividade. Como visto anteriormente, a responsabilização pelo mau gasto público possui legislação, mas somente para gastos acima do recurso disponível, não para a baixa execução ou para escolhas econômicas que prejudicam a população.

Assim ressituated o balanço entre variáveis jurídico-econômicas, precisamos claramente assumir que o atual déficit de 100 mil vidas perdidas impõe, nesta quadra da nossa experiência constitucional, um sério e honesto esforço de justiça de transição. Trata-se de instituto usualmente aplicado na responsabilização dos crimes cometidos por ditaduras, em esforço de desvendamento da verdade histórica e durante o processo de restauração de regimes democráticos. Sua finalidade estrutural é a reparação a direitos humanos lesados em larga escala por ações e omissões governamentais. Trazer a busca por uma transição justa para o presente momento fiscal brasileiro é ousadia teórica que se justifica para refutar as teses de

14. Disponível em: <<https://gabinetona.org/emendas/2020/federal/>>.

15. Disponível em: <<https://derechosypoliticafiscal.org/pt/>>.

que (1) a CF/1988 não caberia no orçamento público e (2) seria necessário negar-lhe eficácia orçamentário-financeira em nome de uma reducionista concepção de responsabilidade fiscal que foi inscrita no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [ADCT] pela Emenda nº 95/2016. Essa é uma pauta urgente, na medida em que antevemos o risco de que o teto de despesas primárias imponha — direta ou indiretamente — a completa paralisação de serviços públicos essenciais já no texto do Ploa/2021, dada a repercussão federativa dos gastos da União para o custeio de tais serviços, a exemplo do que se sucede no SUS (Pinto, 2020).

Podemos dizer que o teto de gastos alterou radicalmente a direção da participação e do controle social no Brasil: a sociedade civil, impossibilitada de contribuir para o aperfeiçoamento de políticas públicas, passou a lutar por direitos mínimos para a população. Chegou-se ao ponto de estarmos novamente combatendo a fome no país, que em termos estatísticos já estava superada com a saída do Brasil do mapa da fome da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization of the United Nations — FAO). Políticas estruturadas e maduras, como o SUS, o SUAS, a de educação e socioambientais, estão sendo completamente desmontadas, e outras políticas relevantes para a redução de desigualdades, que careciam de estruturação, como aquelas em prol da igualdade racial e do direito das mulheres, estão cada vez menores.

5 CONCLUSÃO: PARA ALÉM DAS INSTITUIÇÕES, AS ORGANIZAÇÕES POPULARES

Uma governança orçamentária que de fato considere a participação social deveria, em primeiro lugar, levar em conta as demandas populares, não ofertar um cardápio previamente definido pelos especialistas para o debate. Como vimos no decorrer deste capítulo, a sociedade quer participar e tem propostas para essa participação.

Um novo modelo deveria, ainda, considerar a sociedade civil organizada como um ator interno ao processo, que possa, se desejar, envolver-se em todas as etapas da tomada de decisão sobre as políticas públicas. O desafio é grande, pois, além do resgate dos espaços institucionalizados de participação extintos e sua reconfiguração, seria preciso promover outros espaços de escuta deliberativos com a sociedade (como o uso de ferramentas digitais), mas também dar lugar às assembleias locais para discussão do orçamento nacional, a exemplo de outros países que implementaram consultas mistas. Como pauta, não somente a alocação de recursos, mas também a composição do orçamento com justiça fiscal e deliberação sobre o que fazer com os recursos naturais — debates que perpassam a definição da política econômica.

O mínimo a ser feito seria a criação de versões cidadãs para os documentos orçamentários mais importantes, para além da Ploa, também a LDO, a prestação de contas do presidente da República, os relatórios quadrimestrais do Tesouro Nacional e o parecer do TCU. Versões cidadãs não só em texto escrito, mas com o uso de outras linguagens de forma a sensibilizar que outros coletivos organizados,

por exemplo, de jovens periféricos, possam se interessar pela participação e pelo controle social do orçamento público. O investimento na política de dados abertos contribuiria nesse sentido, para que o reúso de dados pudesse ser feito pelo próprio governo com mais qualidade, gerando aplicativos e produtos de comunicação livres, não proprietários, e voltados a públicos com perfis diversos.

O que observamos hoje é um cenário de redução dos espaços de participação e tentativas de retroceder no fortalecimento dos mecanismos de transparência. O Congresso Nacional tem legislado para alterar a CF/1988 em aspectos estruturantes, por meio de emendas constitucionais, promovendo uma verdadeira reforma política sem participação social. Nesse cenário, o orçamento público é cada vez mais privatizado, tanto do ponto de vista dos recursos em si quanto na questão da redução de atores e atrizes políticos que podem influenciá-lo.

Voltemos, então, às nossas questões iniciais: a quem as políticas públicas de participação social e de promoção da transparência se destinam e quais os seus impactos na promoção de direitos e cidadania? É possível que em um país tão desigual como o Brasil sejam criados espaços de participação orçamentária para além de instâncias institucionalizadas e de oferta de dados que a maioria da população não consegue compreender? Argumentando do ponto de vista da sociedade civil organizada, nosso lugar de fala nesse texto, ressaltamos alguns pontos para a reflexão das leitoras. Em relação à política de participação social, na medida em que foi construída com algum grau de participação – seja no processo constituinte, seja nas políticas públicas setoriais ao longo de três décadas –, podemos dizer que se propõe a ampliar o diálogo sobre a coisa pública com a sociedade, por meio principalmente dos conselhos. Considerando a capilaridade dos conselhos municipais de educação, saúde e assistência social, avaliamos que é uma política que buscou estimular uma mudança na cultura política. No entanto, conforme destacado anteriormente, esses espaços na maioria das vezes não são previamente preparados para o debate sobre o orçamento público. A redução desses espaços, se não o seu aperfeiçoamento e o fortalecimento por parte do Estado – no sentido inclusive de torná-los mais inclusivos e menos desiguais –, acarreta retrocessos no acúmulo que alcançamos até este momento. Em relação à política de transparência, o seu desenho foi elaborado com alguma participação, principalmente, de organizações com pautas híbridas – combate à corrupção, tecnologia, comunicação e dados abertos. Talvez por isso ainda seja uma política marcada por tecnicismo e falta de investimentos públicos capazes de transformar dados em informações mais palatáveis para a sociedade.

A não ser que pensemos ser possível viver em uma sociedade que não prioriza a democracia e a cidadania, precisamos reunir esforços para retomar a participação no orçamento, revogar o famigerado teto de gastos e fortalecer debates sobre

economias pensadas para as pessoas, que salvem vidas e preservem o planeta – enfim, retomar um projeto de país e de mundo mais humanizado.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1739).

COBRANÇA por acesso automatizado a dados públicos é uma ameaça à inovação cívica e à democracia; veto já! **OKBR**, 3 mar. 2021. Disponível em: <<https://ok.org.br/noticia/cobranca-por-acesso-automatizado-a-dados-publicos-e-uma-ameaca-a-inovacao-civica-e-a-democracia-veto-ja/>>.

COLETTA, Ricardo Della; FARIA, Flávia. STF forma maioria para restringir extinção de conselhos federais por Bolsonaro. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 12 jun. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/supremo-forma-maioria-para-barrar-extincao-de-conselhos-federais-por-bolsonaro.shtml>>.

CORONAVÍRUS: entidades pedem ao STF suspensão imediata do teto dos gastos sociais. **Direitos Valem Mais**, 20 mar. 2020. Disponível em: <<https://direitosvalemmais.org.br/2020/03/20/coronavirus-entidades-pedem-ao-stf-suspensao-imediata-do-teto-dos-gastos-sociais/>>.

EM AUDIÊNCIA na Câmara dos Deputados, Inesc denuncia descaso com a população negra e quilombola. **Inesc**, 27 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/em-audiencia-na-camara-dos-deputados-inesc-denuncia-descaso-com-a-populacao-negra-e-quilombola/>>.

ENTIDADES cobram no STF participação da sociedade civil nos debates do orçamento 2021. **Direitos Valem Mais**, 1º mar. 2021. Disponível em: <<https://direitosvalemmais.org.br/2021/03/01/entidades-cobram-no-stf-participacao-da-sociedade-civil-nos-debates-do-orcamento-2021/>>.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. São Paulo: Graal, 2001.

GONZÁLEZ, Alicia. Até o FMI critica a austeridade e defende gasto social para evitar protesto. **El País**, 23 jan. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-01-23/ate-o-fmi-critica-a-austeridade-e-defende-gasto-social-para-evitar-protesto.html>>.

GUERRERO, Juan Pablo; PETRIE, Murray. O que é participação pública na política fiscal e por que é importante? **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 14, 2018.

HESSEL, Rosana. Decreto de Mourão prejudica transparência e acesso à informação, dizem especialistas. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 25 jan. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/01/25/internas_economia,1024395/decreto-de-mourao-prejudica-transparencia-e-acesso-a-informacao.shtml>.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **O Brasil com baixa imunidade**. Balanço do Orçamento Geral da União 2019. Brasília: Inesc, 2020.

PINTO, Elida Graziane. Justiça fiscal de transição no PLOA/2021 para o déficit de 100 mil vidas. **Conjur**, 11 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-11/contas-vista-justica-fiscal-transicao-ploa2021-deficit-100-mil-vidas>>.

OLIVEIRA, Iara Pietricovsky de; MORONI, José Antônio; BEGHIN, Natália. (Org.). **Cartilha para multiplicadores e multiplicadoras**. Brasília: Inesc, 2018.

REVOGAÇÃO de decreto que alterava lei de acesso é publicada no Diário Oficial. **Poder 360**, 27 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/revogacao-de-decreto-que-alterava-lei-de-acesso-e-publicada-no-diario-oficial/>>.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Reflexões sobre as dificuldades de implementação da participação social no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2015.

SUAS – SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social**. Brasília: Suas, 2006. Disponível em: <l1nq.com/nhqty>.

ZIGONI, Carmela. **PPA da crise: bonito no papel, inviável na prática**. Brasília: Inesc, 2016. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/ppa-da-crise-bonito-no-papel-inviavel-na-pratica/>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BEGHIN, Nathalie; ZIGONI, Carmela. **Avaliando os *websites* de transparência orçamentária nacionais e subnacionais e medindo impactos de dados abertos sobre direitos humanos no Brasil**. Brasília: Inesc, 2014.

_____. Fiscal futures: Bolsonaro is leading Brazil to the abyss. **International Budget Partnership**, May 2019. Disponível em: <<https://www.internationalbudget.org/2019/05/fiscal-futures-bolsonaro-leading-brazil-to-abyss/>>.

MORONI, José Antônio; ZIGONI, Carmela. Há recursos para salvar a vida das mulheres na pandemia: Damares precisam gastar. **Inesc**, maio 2020. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/ha-recursos-para-salvar-as-mulheres-na-pandemia-damares-precisa-gastar/>>.

OLIVEIRA, Iara Pietricovsky de; MORONI, José Antônio; BEGHIN, Nathalie (Org.). **Metodologia orçamento e direitos**: referenciais políticos e teóricos. Brasília: Inesc, 2017. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/eixos/orcamento-e-direitos/>>

RODRIGUES, Juliana Alves Marinho. Mulheres e orçamento público: uma análise da participação feminina na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional entre 1990 e 2019. *In*: XAVIER, Elaine (Org.). **Gênero e raça no orçamento público brasileiro**. Brasília: Assecor, 2020.

ZIGONI, Carmela. **Novo PPA do governo Dilma**: avanços e desafios do processo de participação social. Brasília: Inesc, 2015. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/novo-ppa-do-governo-dilma-avancos-e-desafios-do-processo-de-participacao-social/>>.

_____. Transparency without participation. **Gift**, 2018. Disponível em: <<http://www.fiscaltransparency.net/use/transparency-without-participation-challenges-for-democracy-in-brazil/>>.

_____. Credibilidade orçamentária no Brasil. **Inesc**, Brasília, 23 set. 2019. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/credibilidade-orcamentaria-no-brasil/>>.

_____. Sobrou dinheiro: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos deixou de executar 40% do orçamento em 2020. **O Estado de S.Paulo**, fev. 2021. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/sobrou-dinheiro-ministerio-da-mulher-da-familia-e-dos-direitos-humanos-deixou-de-executar-40-do-orcamento-em-2020/>>.

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Luciana Bastos Dias

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota

Capa

Mayara Barros da Mota

Imagem da capa

Depositphotos

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



CEPAL

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



**PÁTRIA AMADA
BRASIL**
GOVERNO FEDERAL

