



**Publicação
Preliminar**

Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE

Autores(as): *Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos*
Produto editorial: Capítulo do Livro: Governança Orçamentária no Brasil
Organizadores: Leandro Freitas Couto e Júlia Marinho Rodrigues
Cidade: Brasília
Editora: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano: 2021
Edição 01

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

AGENDA FORMAL E AGENDA SUBSTANTIVA NA ADESÃO 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 Cooperação e 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 *SBO (Working Party of Senior Budget Officials)*, 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: 10 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.

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 (ritasant@senado.leg.br).

- 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: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

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 governo³. 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 acima aludidos não é mais do 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 Paulo Bijos⁴ – 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 acesso a membro da OCDE, seguida de apresentação dos conceitos

² Sobre o conceito de governança orçamentária, vide: “Governança orçamentária e gasto público no Brasil: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federa”, de Ana Claudia C. S. Borges (dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, 2015) e “Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão”, de Paulo R. S. Bijos (Série *Orçamento em Discussão*, n. 12, Senado Federal, 2014).

³<https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm#:~:text=The%20ten%20principles%20are%3A&text=Ensure%20that%20budget%20documents%20and,manage%20and%20monitor%20budget%20execution.>

⁴ Paulo Bijos, op. cit. O texto também apresenta contextualização internacional dos princípios aqui discutidos.

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 2ª Grande Guerra, 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, 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. Reputação e os ganhos dela decorrentes são os principais ativos em jogo.

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 acessão, 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 ONU às entidades regionais de promoção de fluxos de trocas, o país-membro é cofinanciador da iniciativa e participa não apenas dos benefícios que ela 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 e 9 milhões de euros anuais.

É de todo pertinente indagar: vale a pena o esforço? A quase impossibilidade de se realizar cálculo estrito de custo/benefício do processo de acessão 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 adesão⁵). 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 se quantificar os benefícios não autoriza a desconsideração desses 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 Bruno Bernardi⁶:

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

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

⁶ BERNARDI, Bruno Boti. “O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas”. *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012, p. 151.

(tornando estéril o investimento realizado). Contudo, pode também abrir oportunidades excepcionais de “destravamento” desses ciclos, por meio das chamadas *critical junctures*, “períodos em que uma determinada opção é selecionada a partir de uma gama de alternativas, canalizando assim o movimento futuro em uma direção específica”⁷. 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!*”.

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, 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 acessão do Brasil à OCDE, no contexto de dependência de trajetória,

⁷ MAHONEY, J. e SCHENSUL, D. Historical context and path dependence (in: GOODIN, R. E. e TILLY, C. (Eds.). *Oxford handbook of contextual political analysis*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006), apud BERNARDI (op. cit., p. 151).

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.⁹ 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.¹⁰ 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. Por outro lado, 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 hachurada na Figura 1. Precisamente aí, nesse subconjunto, reside o potencial de criação de valor para o Brasil como resultado do processo de acesso à OCDE).

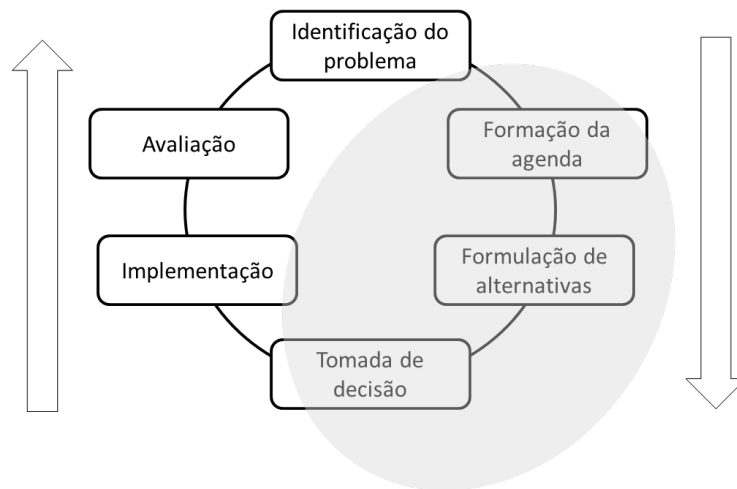
Figura 1 – Espaço da agenda substantiva a partir da agenda formal¹¹

⁸ <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/22937/1007224.pdf?sequence=1#page=213>

⁹ KEUREN, Ira e KORTHAGEN, Iris. Informal Agenda Setting. In: *European E-Democracy in Practice*, Leonard Hennen et al. (Springer, Cham, 2020).

¹⁰ "that set of items explicitly up for the active and serious consideration of authoritative decision-makers" (Roger Cobb e Charles Elder. *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda Building*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1983).

¹¹ 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.



Fonte: elaboração da autora

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 a presente 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 sessões seguintes, comentamos os princípios de governança orçamentária no contexto brasileiro, a partir do desafio de se enxergar, subjacente à aparência de cumprimento formal da agenda aderida, os amplos desafios a serem 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).
- 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 (instrumentalizada anualmente pela

Lei de Diretrizes Orçamentárias) e o Novo Regime Fiscal, ambos com foro constitucional e incidentes nos domínios da receita e da despesa pública.

No tocante às receitas, a Lei de Responsabilidade Fiscal 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 a 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 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 inexistente 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 se faz inviável a elaboração de alternativas de implementação e o processo decisório em torno dessas.

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 (Constituição Federal), não obstante a carga tributária bruta ter passado, em percentual do PIB, do patamar de 23% em 1996 para 35% em 2019.¹² 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 contribuintes¹³ 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.

¹² https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/biblioteca-federativa/estudos/td_0583.pdf

¹³ Entendido como quebra do princípio da igualdade vertical e horizontal, seja sob o critério do benefício, seja o da capacidade de pagamento.

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.¹⁴

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 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 político-institucional*,¹⁵ 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 apontar 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 protegerem 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

¹⁴ <https://unafisconacional.org.br/unafisco-no-valor-beneficios-tributarios-vao-somar-neste-ano-r-4717-bi-diz-entidade-de-audidores/>

¹⁵ 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 elas teriam estruturas de apoio e acesso a dados, informações e estatísticas públicas; a criação de colegiado para deliberação preliminar sobre o mérito da proposta a partir dos subsídios supracitados; e, finalmente, a inserção da matéria aprovada em rol para alocação de margem fiscal no âmbito de um processo regular de *spending review*.

benefícios fiscais vem sendo testada desde 2017 nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, 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 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 supramencionada.

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, contrastam com a ausência de mecanismos de apoio à implementação efetiva. Precisamente os mesmos problemas discutidos acima 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 prazos, 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 irriguem 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 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, e 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 “Novo Regime Fiscal”, 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 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 flexibilizarem 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).

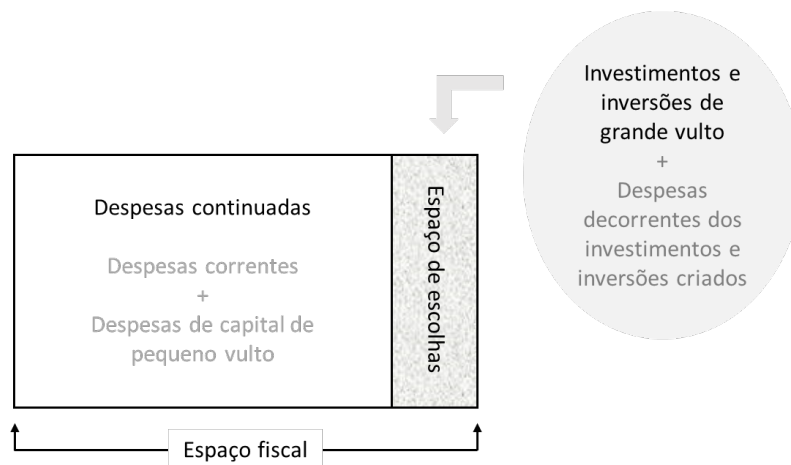
- Avaliações de desempenho como parte integrante do processo orçamentário (Princípio 8).

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).¹⁶

O Plano Plurianual foi criado no art. 165, § 1º da Constituição Federal para 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 melhor compreendido a partir da releitura das duas funções inscritas no comando constitucional que o criou (Figura 2). Uma vez estimado o volume de recursos disponíveis (espaço fiscal) para o período do plano, cumpre ao PPA:

Figura 2 – Espaço das decisões estratégicas no PPA



Fonte: elaboração da autora

¹⁶ A esses se somam planos regionais e setoriais, como o Plano de Desenvolvimento do Nordeste e o Plano Nacional de Saneamento Básico, entre outros.

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

(ii) 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.¹⁷ O princípio da OCDE de que o orçamento de capital seja custo-efetivo esbarra precisamente nesse problema estrutural: a fragmentação alocativa torna não apenas difícil, como até indesejável o detalhamento das informações financeiras, pelo enrijecimento que enseja à 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 Constituição 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 sequer o PPA cumpre esse papel) e apropriação indevida da inscrição de despesas em restos a pagar como garantidor mínimo da

¹⁷ 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.

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.¹⁸

O diagnóstico sobre as fragilidades do PPA já não é novidade há anos,¹⁹ 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 90 do século passado, 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 orçamentária²⁰, com despesas obrigatórias que absorvem *a priori* a maior parte dos recursos e dispensam o olhar estratégico da alta administração, a única justificativa para 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

¹⁸ Como contribuição para a superação das dificuldades acima, 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.

¹⁹ Vide Notas Técnicas Conjuntas das Consultorias de Orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

²⁰ 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.

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 se fazer escolhas explícitas, gerando baixo desempenho comunicacional) e a 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-Constituição de 1988. Em vários episódios da história orçamentária recente do Brasil, autoridades chegaram 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 União²¹ instou o Poder Executivo a editar “proposta legislativa para estabelecimento de diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, em conformidade com o artigo 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”. Em resposta, o governo federal instituiu processo de trabalho que culminou, três anos depois, na publicação de decreto²² contendo a Estratégia Federal de Desenvolvimento Econômico e Social (EFDES).

²¹ Acórdão 2127/2017, disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:2127%20ANOACORDAO:2017%20COLEGIADO:Plen%C3%A1rio/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0.

²² Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020. Também foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 9.163, de 2017, que “Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

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 desse fato para propor a versão inicial do documento como ENDES, com N de Nacional, como a iniciativa ficou conhecida entre os 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 acima 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 12.035/2010. Ainda assim, a menor força institucional dos preceitos da EFDES decorrente da falta de discussão e validação legislativa e interfederativa 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).
- Debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias (Princípio 5).

O Brasil ocupa a 6ª posição no ranking internacional de transparência orçamentária²³. Nos últimos 20 anos, o país tem investido em plataformas eletrônicas de administração financeira e sistemas de informação orçamentária baseados 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 esfera federal. Os progressos verificados se fizeram possíveis, naturalmente, pelos avanços na tecnologia da informação (em capacidade e disponibilidade) aplicadas 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 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), da Lei Complementar 131/2009 (Lei Capiberibe)²⁴, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)²⁵ e das Leis anuais de

²³ https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Ranking_EN.pdf

²⁴ “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”.

²⁵ “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”.

Diretrizes Orçamentárias, 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 são mais frágeis do 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 – a de 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 problema²⁶, mas os governos seguintes persistiram no modelo²⁷.

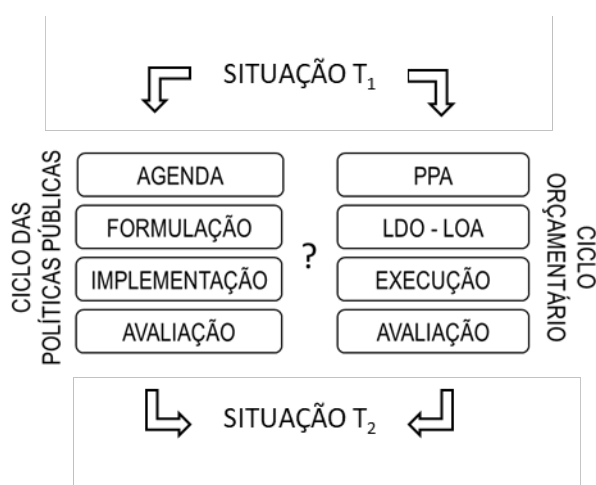
Recente encontro do *Working Party of Senior Budget Officials* (SBO), da OCDE, apontou como um dos principais desafios de governança orçamentária na atualidade a aproximação entre o ciclo orçamentário e o ciclo das políticas públicas, mostrando que o problema é parte de um desafio mundial, não apenas do Brasil. A dificuldade vem sendo reiteradamente verificada em dezenas de experiências realizadas pela autora em laboratórios de orçamento e políticas públicas com

²⁶ Vide Nota Técnica Conjunta das Consultorias de Orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

²⁷ O capítulo 03, de autoria de Leandro Couto e Leonardo Klein Barcelos, e capítulo 05, de autoria de Lucia Valverde e Haroldo Sant'ana Areal, da presente obra tratam dessa questão de forma aprofundada.

estudantes de pós-graduação, cujo objetivo tem sido mapear a interação entre os dois ciclos (Figura 3):²⁸

Figura 3 – Ciclo orçamentário e ciclo das políticas públicas



Fonte: 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 a “Dinheiro Direto na Escola”, ou como subproduto de dotações estranhas ao tema, como as da rede de pesquisa das instituições superiores de ensino (RNP), que têm conectado

²⁸ A metodologia utilizada nos laboratórios encontra-se descrita em “O impacto de decisões orçamentárias na conformação de eventos sociais: um programa de pesquisas a partir da investigação de bases de dados do orçamento”, de Rita C.L.F. Santos, em *Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades*, organizado por Flávio T. Vaz e Floriano J. Martins (Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011), pp. 13-30.

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 em se enxergarem políticas públicas no orçamento encontram-se registrados em publicações diversas.²⁹ Sob os aspectos da transparência e da participação, o problema reside no fato de que a sociedade 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 as audiências e consultas públicas, as comissões e conselhos participativos, os observatórios sociais e iniciativas correlatas, as redes sociais e os 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 se capacitar os políticos, conselheiros e gestores em orçamento público, o desafio real está em se 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

²⁹ Vide, por exemplo, “Planejamento e Gestão Orçamentária das Políticas de Direitos Humanos no Governo Federal”, em *Gestão de políticas públicas de direitos humanos*, organizado por Ana Luiza M. Delgado et al., Coletânea da Escola Nacional de Administração Pública (Brasília: Enap, 2016), pp. 211-242. Recomenda-se também os Relatórios de Políticas Públicas (RePP) do Tribunal de Contas da União.

estudantil e suas famílias e para os profissionais da educação (como assistência, cultura, infraestrutura, urbanismo, saúde e 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 – Expressão orçamentária das políticas de educação no governo federal



Fonte: SIGA Brasil (www.sigabrasil.gov.br)

Subjacente à situação de problema acima colocada 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 da sociedade de 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 maior 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 tecnologia da informação, particularmente da inteligência artificial.

Caloroso debate entre especialistas em informática e robótica apontam para a iminência, em prazos ainda sujeitos a controvérsia, do chamado fenômeno da singularidade, o crescimento sem precedentes da capacidade computacional, a ponto de a inteligência artificial extrapolar o nível de conhecimento e de habilidades cognitivas dos seres humanos. Em 1965, I. J. 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.”³⁰ 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 inteligência artificial 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 50 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 inteligência artificial no setor público é imperativa. O potencial de se gerarem, 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

³⁰ https://pt.wikipedia.org/wiki/Singularidade_tecnol%C3%B3gica.

organização dos processos produtivos e decisórios ancorados na inteligência artificial 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, Princípio sobre Inteligência Artificial que especifica valores a serem observados e providências a serem adotadas pelos governos. Dentre essas, recomenda:

- Promover investimentos públicos e privados em pesquisa e desenvolvimento para alavancar inovação em inteligência artificial confiável;
- Apoiar ecossistemas acessíveis de inteligência artificial, 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 inteligência artificial;
- Empoderar pessoas com habilidades para inteligência artificial e apoiar os trabalhadores para uma transição justa.
- Cooperar com países e setores para o avanço na governança e regulação de inteligência artificial confiável.

O teor da primeira recomendação acima 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 inteligência artificial 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 valorosa oportunidade: a de se reorganizarem as capacidades instaladas e os recursos disponíveis para estruturar plataformas colaborativas voltadas a hospedar e apoiar o desenvolvimento de projetos de inteligência artificial. Para além de iniciativa federal entre os Poderes, não se pode descurar 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, *big data* e *machine learning* 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).
- 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 ele, um cidadão em busca de informação. Servidores e agentes públicos se ressentem das mesmas dificuldades discutidas na sessão 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 os beneficiários de primeira hora dos investimentos em dados, informações e evidências³¹ e a falta desses 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 (SIOP) é promessa ainda não cumprida. Porém, mais desafiadoras para o planejamento, a gestão e

³¹ Pesquisas qualitativas robustas sobre esse fenômeno são uma carência a ser suprida, de modo a analisar fatos como este, relatado pela presente 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 no Prodasen, pendentes de coleta e tratamento).

o monitoramento da execução orçamentária são as 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 se identificarem 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 objetivos como os apresentados no Box 2, ainda carentes de estruturas, processos e métodos institucionalizados para sua consecução.

Box 2

Conexões entre o ciclo orçamentário e o ciclo das políticas públicas

Localização da política pública no planejamento orçamentário de médio prazo (PPA) e 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 sessão 4).

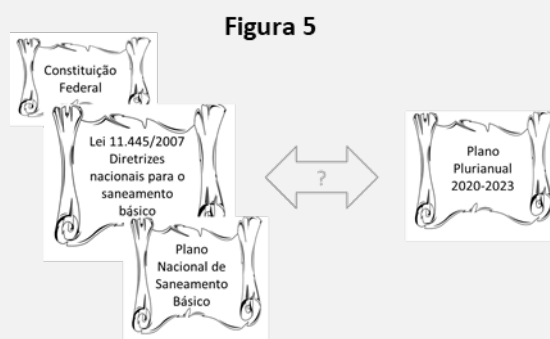
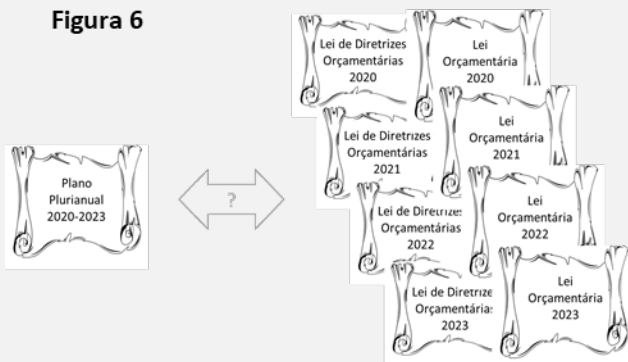
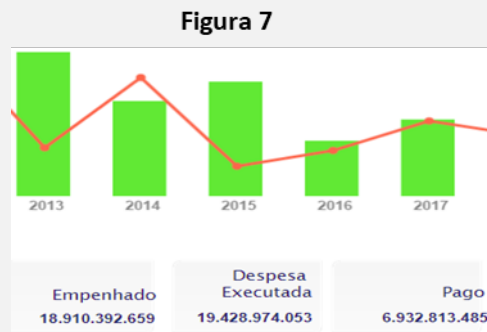


Figura 6

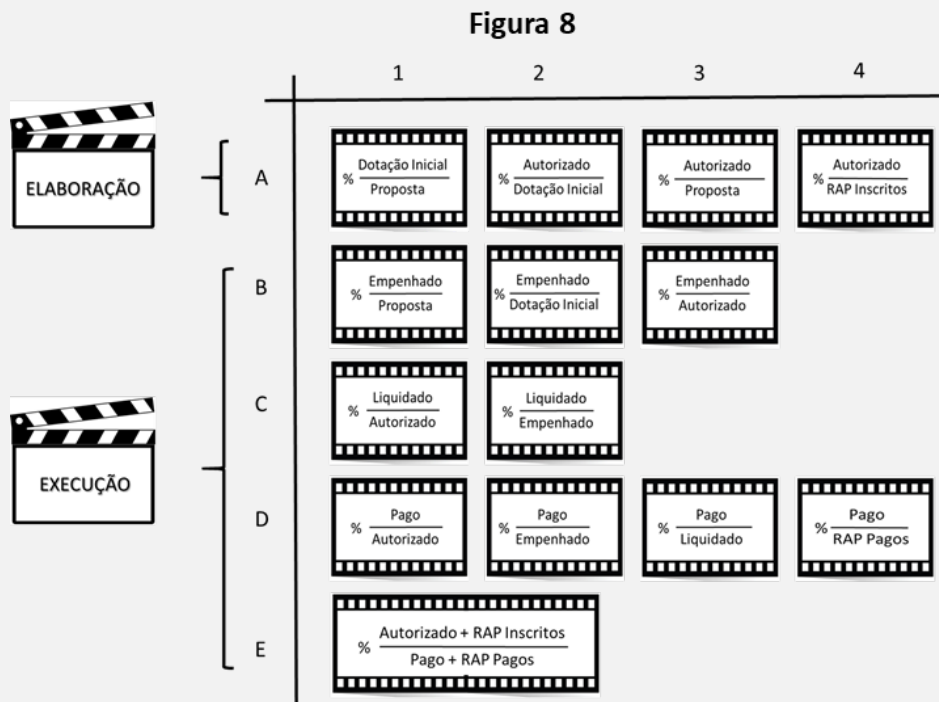


Localização da política pública no orçamento anual, buscando-se identificar os créditos orçamentários afetos ao tema e sua consistência com o planejamento de médio prazo (incidem aqui as dificuldades discutidas sessão 5).

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 inscritos e pagos etc.), hoje facilmente obteníveis nos sistemas de informação orçamentária disponíveis no governo federal, uma vez conhecidas as programações pertinentes.



Por fim, 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:



Fonte: Elaboração da Autora

Na busca de conexão entre o orçamento e a política pública, cada indicador na Figura 8 revela um ou mais aspectos do ciclo da política pública que impacta 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 abaixo comentadas) que rebaterá no indicador 1D. O indicador 4D demonstra o efeito *crowding-out* entre orçamentos concorrentes.

Contar essa história é um grande desafio. A consideração dos indicadores de elaboração na análise da execução orçamentária (linha A da Figura 8) 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 (incidentes 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., incidentes 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 do capítulo explicar em detalhes o exercício de análise. O que importa presentemente é ressaltar três aspectos.

Primeiro, os fatores incidentes sobre o planejamento, a gestão e o monitoramento da execução orçamentária retratada nos indicadores acima são fortemente afetados pelo planejamento, gestão e 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

problemas 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 Tribunal de Contas da União³² 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 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.

A discussão acima 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

³² “O Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) foi desenvolvido em cumprimento ao disposto no art. 123 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2018, que confere ao Tribunal de Contas da União (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” (<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-politicas-e-programas-de-governo-2017.htm>).

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 Couto³³, 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*.” (grifo nosso).

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 acima: 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

³³ *E se Obama fosse africano? e outras intervenções* (Companhia das Letras, 2011, p. 109).

do certificado obtido, a gestão dos riscos associados 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 persecução de um livro publicado, mas pela experiência quase religiosa da escrita.

REFERÊNCIAS

BIJOS, Paulo R. S. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. Orçamento em Discussão, n. 12. Senado Federal, 2014.

BLÖNDAL, Jón R., GORETTI, Chiara, e KRISTENSEN, Jens Kromann. OECD Budgeting in Brazil. OECD Journal On Budgeting, vol. 3, no. 1, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2016/2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

CONGRESSO NACIONAL. Subsídios para a Apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual para o Período de 2016 a 2019 (PLN N° 06/2015). Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Nota Técnica Conjunta n. 10, 2015.

OECD. Organization for Economic Cooperation and Development. Recommendation of The Council on Budgetary Governance, 2015.

OECD. Organization for Economic Cooperation and Development. Centre Stage 2: the organisation and functions of the centre of government in OECD countries, 2018.

OECD. Organization for Economic Cooperation and Development. OECD Principles on Artificial Intelligence, 2019.

PFEIFFER, Peter. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. Planejamento e orçamento governamental; coletânea / Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. – Brasília: ENAP, 2006.

SANTOS, Rita C. L. F. Planejamento e Gestão Orçamentária das Políticas de Direitos Humanos no Governo Federal. Gestão de políticas públicas de direitos humanos — coletânea / organizadores, Ana Luiza de Menezes Delgado ... [et al.]. – Brasília: Enap, 2016, pp. 211-242.

SANTOS, Rita 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. Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades / organizado por Flávio Tonelli Vaz e Floriano José Martins - Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011, pp. 13-30.

STROH, David Peter. Systems Thinking for Social Change. Chelsea Green Publishing Company, 2015.