

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 7 <b>INOVAÇÕES NA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA? O QUE REVELAM OS CASOS DOS GOVERNOS FEDERAIS DOS ESTADOS UNIDOS E DO BRASIL</b>
<b>Autor(es)</b>	Daniel Sigelmann Paulo Du Pin Calmon
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap7">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap7</a>

<b>Título do livro</b>	<b>Governança orçamentária no Brasil</b>
<b>Organizadores(as)</b>	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
<b>Volume</b>	1
<b>Série</b>	<b>Governança orçamentária no Brasil</b>
<b>Cidade</b>	Rio de Janeiro
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2022
<b>Edição</b>	1a
<b>ISBN</b>	9786556350431
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

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

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista 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.

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

Daniel Sigelmann<sup>1</sup>  
Paulo Du Pin Calmon<sup>2</sup>

### 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, presentes 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 penurização 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.<sup>3</sup> 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,<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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,<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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 do 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,<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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**. Canberra: 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.

