

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: UMA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA
Autor(es)	Ana Claudia Castro Silva Borges
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap1

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

© 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/portal/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.

GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: UMA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA

Ana Claudia Castro Silva Borges¹

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

2 GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: DEFINIÇÃO E DIMENSÕES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

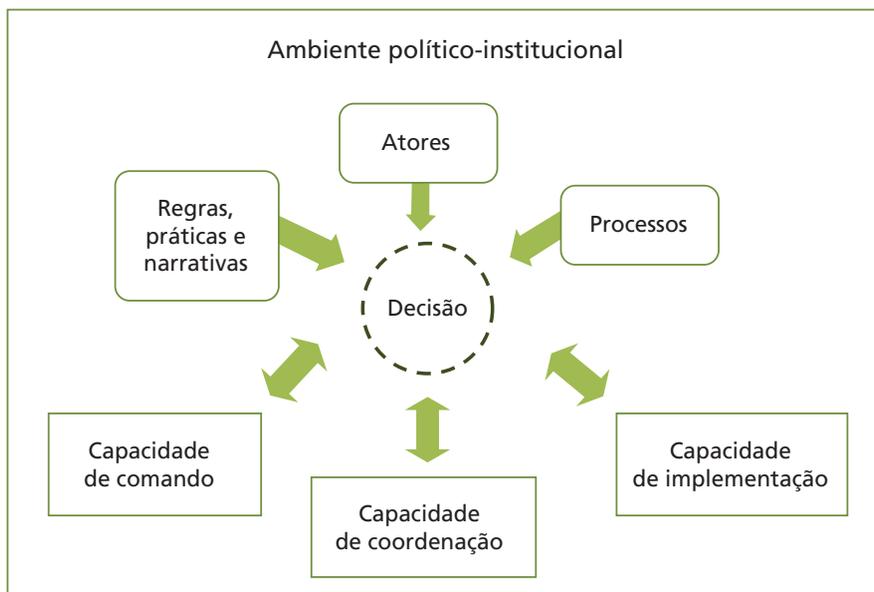
Ainda segundo Diniz (1995), para ter capacidade de implantar políticas, seria necessário: i) certificar-se de que os recursos estarão disponíveis; ii) considerar entre os recursos aqueles associados à competência técnica e à excelência do quadro administrativo; iii) promover condições de sustentação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

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

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

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

FIGURA 1
Dimensões do conceito de governança



Elaboração da autora.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 ATORES E A DEFINIÇÃO DA AGENDA PRIORITÁRIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1 Os poderes do guardião

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Os gastadores em posição de defesa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Os privilégios dos definidores de prioridades

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 O papel do controlador externo

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

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

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

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

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

4 À GUIA DE CONCLUSÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal discipline and the budget process. **The American Economic Review**, v. 86, n. 2, p. 401-407, 1996.

_____. Budget deficits and budget institutions. *In*: POTERBA, J. M.; HAGEN, J. von. (Ed.). **Fiscal institutions and fiscal performance**. Illinois: University of Chicago Press, 1999. p. 13-36.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

