

| | |
|---------------------------|--|
| Título do capítulo | CAPÍTULO 3 MUDANÇAS RECENTES NA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA FEDERAL: UM NOVO REGIME A PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95? |
| Autor(es) | Carlos Leonardo Klein Barcelos Leandro Freitas Couto Paulo Du Pin Calmon |
| DOI | DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap3 |

| | |
|--------------------------|--|
| 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.

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

Carlos Leonardo Klein Barcelos¹

Leandro Freitas Couto²

Paulo Du Pin Calmon³

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

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

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

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

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

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

9. Aqui referida como RGO/2000.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

QUADRO 1
Rol dos doze princípios de governança orçamentária

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

(Continua)

(Continuação)

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

Fonte: Barcelos (2012).

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

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

QUADRO 2

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

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

Fonte: Barcelos (2012).

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

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

3 CARACTERIZANDO O R5

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

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

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

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

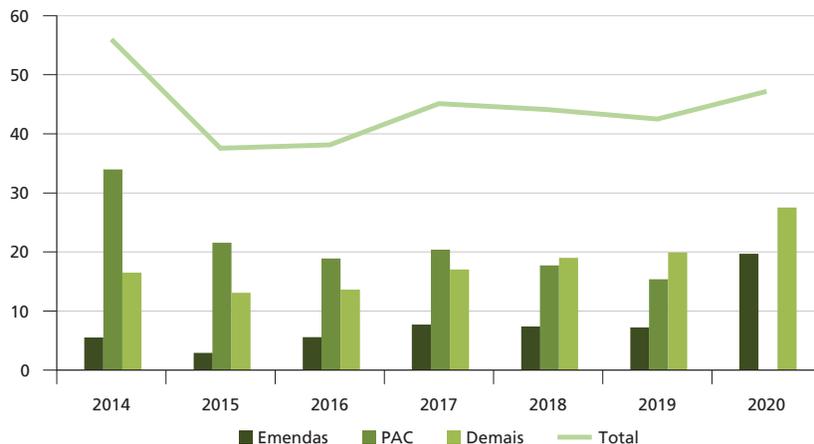
A obrigatoriedade para a execução de emendas parlamentares, que inicialmente se limitava às emendas individuais e havia sido incorporada na Constituição pela EC nº 86/2015, passaria a se estender, por dispositivo incorporado na LDO a partir de 2016, às emendas de bancadas estaduais. Em 2019, esse dispositivo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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1 Bloco delimitação e especificação no R5 – NRF

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Bloco congruência e realismo no NRF

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

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

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

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

3.3 Bloco inclusividade decisória no NRF

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

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

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

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

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

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

3.4 Controle no NRF

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

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

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

3.5 Coordenação da complexidade no NRF

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

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

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

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

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

QUADRO 3
Intensidade da manifestação dos princípios por bloco em R5

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

Elaboração dos autores.

4 ANÁLISES VERTICAL E HORIZONTAL DO R5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 CONCLUSÕES

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

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

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

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

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

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

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