HILYN HUEB

ORÇAMENTO POR RESULTADOS

um aprendizado social



Biblioteca de Referência em Políticas Públicas

Hueb,Hilyn.
Orçamento por resultados: um aprendizado social. – Brasília / Hilyn Hueb
166 p.

ISBN: 978-85-7267-188-0
1. Orçamento por resultados. 2. Paradigma

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Matriz Disciplinar de um paradigma 10
Quadro 2: Ministérios/Departamentos que utilizam o direct performance budgeting..... 25
Quadro 3: Resumo das Reformas Implementadas..... 33
Quadro 4 – Elementos do Paradigma..... 71
Quadro 5 - Demonstrativo de funções, programas e subprogramas por projetos e atividades..... 84
Quadro 6 – Regras aplicadas no âmbito Federal. 103
Quadro 7 – Mudanças Metodológicas e estruturais 119
Quadro 8 – Falhas no PPA 2012-2015 125
Quadro 9: Rigidez do orçamento federal de 2014 a 2020 – R$ bilhões 140

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 5

CAPÍTULO 1. ORÇAMENTO POR RESULTADOS: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL 16

1.1 ORÇAMENTO POR RESULTADOS COMO PARADIGMA 18

1.1.1 Exemplares internacionais compartilhados: categorias de orçamento por resultados 23

1.1.2 Argumentos favoráveis à conversão ao paradigma do orçamento por resultados 28

1.1.3 O processo de tradução do orçamento por resultados e as dificuldades de conversão 34

1.2 INFORMAÇÕES DE DESEMPENHO E SEU USO NOS INSTRUMENTOS DO ORÇAMENTO POR RESULTADOS 39

1.2.1 Informação de desempenho: mensuração que vai além das medidas de desempenho 40

1.2.2 Enfoque do desempenho no orçamento: eficácia, eficiência, efetividade e equidade 44

1.3 INSTRUMENTOS DO ORÇAMENTO POR RESULTADO E SUA RELAÇÃO COM OS DIFERENTES NÍVEIS DE APRENDIZADO SOCIAL 48

CAPÍTULO 2. ORÇAMENTO POR RESULTADOS: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA .. 57

2.1 CONSTITUIÇÃO, POLÍTICA PÚBLICA E PLANEJAMENTO: O XORÇAMENTO POR RESULTADOS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO E PLANEJAMENTO 58

2.2 PROCESSUALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO ORÇAMENTO: ORÇAMENTO POR RESULTADOS COMO INSTITUIÇÃO 66

2.3 SISTEMA ORÇAMENTÁRIO E ABORDAGEM COGNITIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ORÇAMENTO POR RESULTADOS COMO PARADIGMA DE POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA 70

2.4 EXPERIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA COM ENFOQUE NO DESEMPENHO 76

2.4.1 Período anterior à Constituição de 1988 78

2.4.2 Promulgação da Constituição de 1988: o papel do orçamento por resultados no processo de redemocratização 87

CAPÍTULO 3. ORÇAMENTO POR RESULTADOS E SEU PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO 96

3.1 FALTA DE ORIENTAÇÃO NORMATIVA: UMA CONTROVÉRSIA NÃO RESOLVIDA 97

3.2 INCONSISTÊNCIA NO CALENDÁRIO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS: A PERDA DE RACIONALIDADE DO SISTEMA 103

3.3 CARÊNCIA DE SENTIDO E ALCANCE DO PPA 110

3.4 EXPERIÊNCIA DOS PPAS 1991-1995 E 1996-1999: NO CAMINHO DA REFORMA GERENCIAL 113

3.5 REFORMA GERENCIAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO: OS PPA'S 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011 115

3.6 FALTA DE CAPACIDADE DE ORGANIZAÇÃO DOS PPA'S 2012-2015 E 2016-2019 122

3.7 ORÇAMENTO POR RESULTADOS E ARRANJOS INCREMENTAIS E DECREMENTAIS NO ORÇAMENTO BRASILEIRO 126

3.7.1 Sobre a adoção de modelos de decisão orçamentária 127

3.7.2 Avanço de práticas incrementais e decrementais: o orçamento por resultados como reduto do racionalismo 132

3.7.3 Reações à perspectiva de controle: orçamento impositivo e transferências das emendas individuais impositivas 142

CONCLUSÃO 149

REFERÊNCIAS 155

INTRODUÇÃO

O debate sobre a análise de desempenho do gasto público tende a crescer em relevância no plano orçamentário, dado o agravamento do contexto fiscal restritivo experimentado no Brasil. As contas do setor público registram resultados negativos desde 2014, quando o ciclo de superávits primários da União cedeu espaço a sucessivos déficits primários. Como reflexo dos efeitos econômicos e sociais da pandemia do vírus da Covid-19, o Ministério da Economia previu um déficit primário recorde para 2020, o equivalente a 12,7% do PIB – o pior desempenho da série histórica –, a ser revertido somente em 2027, quando se projeta que o país voltará a fechar o ano em superávit.

O aprofundamento da crise fiscal, justamente no momento em que se torna essencial e inadiável a promoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e ao atendimento das demandas sociais, aumenta a percepção da escassez de recursos do setor público e da necessidade de se fazer melhor, porém com um custo menor. A este propósito, o enfoque finalístico do orçamento é difundido como resposta aos desafios que envolvem a busca por soluções que viabilizem a expansão do espaço fiscal, a revisão de programas de governo, a eficiência e a melhoria dos serviços públicos.

Pautado na narrativa de que a racionalidade no plano orçamentário é uma forma de capacitar o Estado a melhor atender os objetivos descritos no art. 3º da Constituição, o orçamento por resultados é apresentado como instrumento à disposição dos agentes públicos direcionado à eficiência do gasto público. Contudo, adotar o orçamento por resultados significa mais que uma escolha de instrumento ou de arranjo institucional do processo orçamentário, já que se trata igualmente de abraçar um paradigma de política orçamentária.

A cultura de desempenho orçamentário no Brasil se inspira nas boas práticas orçamentárias apoiadas e difundidas por grandes organizações econômicas e financeiras (OCDE, o FMI e a Comissão Europeia), que atuam como instâncias legitimadoras do discurso em prol da eficiência e dos resultados no campo orçamentário. Em matéria de orçamento, o uso sistemático de informações de desempenho no processo orçamentário constitui atualmente a doutrina dominante, sendo amplamente compartilhada pelos países com os maiores índices de desenvolvimento humano e econômico.

O orçamento por resultados contém elementos cognitivos, normativos e operacionais que estruturam tanto as escolhas dos atores e sua lógica de ação quanto a ação governamental e a visão simbólica do Estado, de seus papéis e de sua relação com a sociedade. Embora a difusão das ideias do orçamento por resultados no Brasil esteja fortemente identificada com a reforma gerencial do orçamento promovida no ano de 2000, o processo de construção de uma matriz cognitiva e normativa do desempenho apresenta uma trajetória iniciada anos antes.

O histórico de reformas no sistema orçamentário com o propósito de evitar a alocação inadequada de recursos públicos ou mesmo o seu desperdício remonta à década de 1960. A Lei nº 4.320, de 1964, o Decreto-lei nº 200, de 1967, a Constituição de 1988, o Decreto nº 2.829, de 1998 e a Lei Complementar nº 101, de 2000, dão ênfase, em seus dispositivos, ao vínculo entre planejamento e orçamento e estruturam as molduras do desempenho no orçamento.

Essas alterações normativas repousam sobre a ideia dominante de que a decisão anual de alocação de recursos no orçamento deve ser enquadrada, condicionada e limitada pela programação plurianual. Além disso, elas cristalizaram, pouco a pouco, a representação de que a política orçamentária precisa ser disciplinada e orientada pelo equilíbrio fiscal.

A bem da verdade, a temática do orçamento está constantemente na agenda de reformas. A pretexto de melhoria da governança orçamentária, as Emendas Constitucionais nº 86, de 2015, nº 100, 102, 105, de 2019, alteraram o texto constitucional com o objetivo de institucionalizar o regime da impositividade orçamentária, inicialmente previsto para as emendas individuais e agora estendido a todas as despesas discricionárias finalísticas. A partir dessas mudanças, o dever de execução orçamentária das despesas discricionárias associado ao propósito de se garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade encontra-se expresso no art. 165, § 10, da Constituição.

Em resumo, o sistema orçamentário sofreu uma série de modificações com o intuito de incorporar um conjunto de técnicas, mecanismos e instrumentos de aferição de resultados e de subsídio ao processo de alocação de recursos federais. É certo que Brasil compartilha da mesma literatura técnica e de lições em comum quanto às técnicas de orçamento e de soluções a problemas concretos relativos a elaboração, execução e avaliação de políticas públicas adotadas em países com maiores índices de

desenvolvimento humano e econômico. Curiosamente, contudo, a importação desses exemplares exitosos de boas práticas orçamentárias não conduziu a resultados do mesmo nível de desempenho ao narrado. Daí resulta a constatação de que os objetivos do orçamento por resultado ainda estão por serem alcançados.

A toda evidência, a integração à cultura do desempenho traz consigo o desafio de mudança dos arranjos institucionais e das políticas públicas, mas, sobretudo, de transformação de todo um contexto pautado em sistema de crenças e referenciais. Por essa razão, é pertinente indagar de que forma ocorreu a difusão do paradigma do orçamento por resultados no Brasil e, em especial, como se deu a recepção ou não de suas ideias, valores, instrumentos e métodos.

A resposta a essa pergunta perpassa necessariamente a discussão da relação entre instituições orçamentárias, narrativas em prol do desempenho, mudanças institucionais, paradigmas do orçamento e aprendizado social, tendo sempre como referência o orçamento por resultados. Dito isso, a presente dissertação terá como ênfase solucionar o seguinte **problema de pesquisa**: qual é o grau de aprendizado social do paradigma do orçamento por resultados no processo orçamentário da União?

A ideia da pesquisa foi contribuir na sistematização do conhecimento sobre o sistema orçamentário em vigor e de sua racionalidade, em especial após as alterações advindas da Emenda Constitucionais nº 86, de 2015, nº 100, 102 e 105, de 2019. Mas acima de tudo, a pesquisa lança luzes sobre a importância das ideias, dos valores e do quadro normativo na tomada de decisão orçamentária.

Considerando que os arranjos institucionais orçamentários investem a ação pública na condição de impulsionadora de promoção das capacidades humanas[1], as conclusões da pesquisa podem colaborar para um melhor entendimento sobre a articulação do processo orçamentário, assim como para a identificação de gargalos institucionais que mereçam maior atenção para fins de proteção constitucional aos direitos fundamentais e aos princípios gerais da ordem econômica.

[1] À luz da teoria de Nussbaum, capacidades humanas são "pré-requisitos importantes de concepções razoáveis de florescimento humano, na medida em que levem em consideração a concepção política de pessoa como um animal político, tanto digno quanto necessitado". NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça:** deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020, p. 224.

Antes de adentrar o referencial teórico da pesquisa, importa enunciar as hipóteses que serão objeto de verificação empírica. A **primeira** delas é a de que a construção do paradigma do orçamento por resultados no âmbito federal não é produto da ruptura com o legado institucional de políticas orçamentárias anteriores. A **segunda** hipótese a ser testada é que o orçamento por resultados evolui progressivamente em função de mecanismos de aprendizagem social. A **terceira** hipótese é de que o compartilhamento de práticas e visões do paradigma do orçamento por resultados afetou as instituições nacionais, introduzindo alterações nos instrumentos orçamentários e nos métodos da ação pública, sem, contudo, ter se operado a conversão a esse paradigma na esfera federal.

É preciso esclarecer, desde logo, que há uma profusão de termos relacionados à técnica de orçamentação que utiliza formalmente informações de desempenho no processo orçamentário - "*performance budgeting", "performance-based budgeting", "budgeting for results", "outcome budgeting*" –, todos reunidos sob o rótulo de "*performance budgeting"* no âmbito das organizações internacionais[2]. Aqui denominado de orçamento por resultados, o "*performance budgeting"* é definido pela OCDE como a forma de orçamentação que relaciona os recursos alocados e os resultados mensuráveis.[3]

A rigor, o uso sistemático de informações de desempenho nas tomadas de decisão de alocação de recursos visa a difundir uma suposta racionalidade em um processo complexo que congrega diversas instituições, atores, interesses, normas e valores concorrentes. O termo informações de desempenho será empregado na pesquisa sempre para se referir às "medidas de desempenho, medidas dos custos, para determinadas partes, dos produtos e resultados, e avaliações de eficácia e eficiência das despesas obtidas por meio da utilização de qualquer uma das ferramentas analíticas".[4]

Outro ponto que merece destaque é que as informações de desempenho são tidas como necessárias e fundamentais em qualquer sistema de orçamentação de

---

[2] ROBINSON, Marc; LAST, Duncan. **A basic model of performance-based budgeting.** International Monetary Fund – Fiscal Affairs Department. Washington: IMF, 2009, p. 4. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Performance budgeting in OECD countries.** Paris: OECD, 2007, p. 20.

[3] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Performance budgeting in OECD countries**. Paris: OECD, 2007, p. 20.

[4] "*Formal performance information in this context refers to performance measures, measures of the costs to particular parties of outputs and outcomes, and assessments of the effectiveness and efficiency of expenditure obtained through the use of any of a range of analytic tools*". BRUMBY, J.; ROBINSON, M. **Does Performance Budgeting Work?** – an analytical review of the empirical literature. Washington: International Monetary Fund, 2005, p. 5.

desempenho[5]. Dentre outras funções, as informações de desempenho são utilizadas no orçamento por resultado de modo a subsidiar a decisão orçamentária. Em reforço à *accountability*, elas tornam pública a base informativa levada em consideração ao se decidir por alocar recursos em determinada política em detrimento de outras. Assim se assinala a importância de as receitas serem alocadas de maneira eficiente e em montante adequado à execução orçamentária e financeira, a fim de que as metas mensuradas e planejadas sejam efetivamente alcançadas.

O tratamento dos temas essenciais desta dissertação - orçamento por resultados e o processo de construção de um paradigma - não se esgota em uma abordagem jurídica pautada em Direito Financeiro e Direito Constitucional. A pesquisa que aqui se inicia reclama um forte apoio da Sociologia, em especial da abordagem cognitiva das políticas públicas, que busca apreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas. Essa perspectiva de análise adota a premissa de que as políticas públicas não se resumem a interesses dos atores nem são totalmente estruturadas por arranjos institucionais.

Os trabalhos levados a cabo por Hall, Surel, Muller, Sabatier buscam pensar a produção e mudança das políticas públicas a partir do peso de ideias, de valores e de representações sobre as dinâmicas de construção social. Segundo Muller e Surel, a política pública "opera como um vasto processo de interpretação do mundo, ao longo do qual, pouco a pouco, uma visão do mundo vai impor-se, vai ser aceita, depois reconhecida como 'verdadeira' pela maioria dos atores do setor"[6], o que permite aos atores compreender as transformações de seu contexto.

A escolha da abordagem cognitiva de análise de políticas públicas se justifica pela facilidade que sua base teórica confere à descrição das fases de transição, de crises e de ruptura, que marcam as mudanças da ação pública. As políticas públicas são apresentadas como paradigmas de forma a trazer uma explicação de seu papel no processo de categorização cognitiva e de construção da realidade social[7]. A partir do

[5] BRUMBY, J.; ROBINSON, M. **Does Performance Budgeting Work?** – an analytical review of the empirical literature. Washington: International Monetary Fund, 2005, p. 10.
[6] MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas.** Pelotas: Eucat, 2002, p. 50.
[7] SUREL, Yves. The role of cognitive and normative frames in policy-making. **Journal of european public policy**, London, 2000, vol. 7, p. 44.

clássico trabalho epistemológico de Kuhn, o termo paradigma é utilizado em dois sentidos diferentes:

> Por um lado, ele significa a constelação completa de crenças, valores, técnicas, etc., compartilhada pelos membros de uma dada comunidade. Por outro lado, ele denota um tipo de elemento presente naquela constelação: as soluções concretas de charadas que, quando empregadas como modelos ou exemplos, podem substituir as regras explícitas como uma base para a solução das charadas restantes da ciência normal. [8]

Enquanto paradigma, a política pública é disposta para fins de análise em torno de princípios, hipóteses, formas de ação e instrumentos, que constituem suas matrizes cognitivas e normativas. É fato que, na prática, a dinâmica dos componentes da matriz do paradigma se mostra fluida. Contudo, como ponderam Muller e Surel, a distinção desses diferentes componentes se justifica pelo fato deles permitirem "isolar, analiticamente, os processos pelos quais são produzidas e legitimadas as representações, as crenças, os comportamentos, principalmente sob a forma de políticas públicas no caso do Estado".[9]

Nesse ponto, interessa chamar atenção para cada um dos elementos que compõem a matriz disciplinar de um paradigma, cuja definição foi sistematizada no quadro abaixo, a partir da tradução da obra de Surel:

Quadro 1 – Matriz Disciplinar de um paradigma

ELEMENTOS DO PARADIGMA	CONCEITO
Princípios gerais	Visão do mundo que forma o substrato cognitivo da ação pública, ou seja, abarca as operações mais gerais de categorização e de definição da realidade.
Hipóteses e leis	Conjunto de axiomas, hipóteses práticas e raciocínios que operacionalizam os princípios gerais.
Metodologia	Procedimentos e práticas
Instrumentos e ferramentas	Dispositivos técnicos que facilitam a observação, a explicação e a ação: discursos, leis, notas técnicas, relatórios, procedimentos etc.

Fonte: SUREL.[10]

[8] KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Perspectiva, 1996, pp. 172 e 173.
[9] MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas.** Pelotas: Eucat, 2002, p. 47.
[10] SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos.** Medellín, July, 2009.

O emprego desse esquema analítico facilita a compreensão do orçamento por resultados para além de sua função instrumental das políticas públicas. De tal sorte, o sistema orçamentário pautado no paradigma do orçamento por resultados pode ser apresentado em torno de princípios, hipóteses práticas, leis, metodologia, instrumentos e ferramentas orçamentárias em prol do desempenho, que serão detalhados ao longo da pesquisa. A dissertação se propõe a identificar esses elementos marcadamente característicos das matrizes cognitiva e normativa do orçamento por resultados, para, a partir deles, explicar as práticas orçamentárias, os arranjos institucionais e os comportamentos dos atores que compartilham desse paradigma.

Outro aspecto importante do desenvolvimento da análise do orçamento por resultados embasada na noção de paradigma é a possibilidade de exame do poder simbólico ao qual ele está atrelado. E isso a três níveis: na construção de identidade e de grupos, nas lógicas de poder e nas dificuldades de sua tradução. A respeito da produção de identidades, Muller e Surel destacam que "uma das principais implicações da existência de uma matriz cognitiva e normativa, partilhada por um certo número de atores é, sem dúvida, a de alimentar a consciência coletiva".[11]

A cultura do desempenho é apresentada na dissertação como fator de integração dos países que a adotam, ao mesmo tempo que serve de ferramenta para distinguir todos os outros países cuja performance se distancia da matriz difundida. Nesse ponto, as lições de Bourdieu são pertinentes:

> A cultura dominante contribui para a integração real da classe dominante (assegurando uma comunicação imediata entre todos os seus membros e distinguindo-os das outras classes); para a integração fictícia da sociedade no seu conjunto, portanto, à desmobilização (falsa consciência) das classes dominadas; para a legitimação da ordem estabelecida por meio do estabelecimento das distinções (hierarquias) e para legitimação dessas distinções. Este efeito ideológico, produ-lo a cultura dominante dissimulando a função de divisão na função de comunicação: a cultura une (intermediário de comunicação) é também a cultura que separa (instrumento de distinção) e que legitima as distinções compelindo todas as culturas (designadas como subculturas) a definirem-se pela sua distância em relação à cultura dominante.[12]

Por isso mesmo, as lógicas de poder que mobilizam a matriz disciplinar do orçamento no âmbito federal podem ser reveladas a partir da descrição do processo de construção do paradigma do orçamento por resultados. Isso porque a produção de uma matriz cognitiva é um processo de poder pelo qual um ator faz valer e afirma seus próprios

[11] MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas.** Pelotas: Eucat, 2002, p. 47.
[12] BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, pp. 10-11.

interesses, tendo como dinâmica as interações e as relações de força que se cristalizam pouco a pouco.[13]

Como será demonstrado, a importação do paradigma do orçamento por resultados se depara com a incomensurabilidade de algumas práticas orçamentárias adotadas no Brasil e precisa trilhar o caminho da tradução, que pressupõe "traduzir a teoria do outro – e suas consequências – na sua própria linguagem e, simultaneamente, descrever em sua linguagem o mundo a que aquela teoria de aplica"[14]. A proposta é traçar a trajetória do orçamento por resultados no Brasil - com uma linguagem acessível a quem não trabalha apenas com a matéria do orçamento - e analisar o custo da tradução desse paradigma, tendo em vista o peso das instituições e representações de ação pública resistentes à conversão a esse paradigma.

Antes de tudo, chama-se a atenção para o fato de que a conversão a um novo paradigma se centra em um processo sociológico, com todas as complexidades daí advindas. Sob esse prisma, a síntese analítica proposta por Hall destaca que a mudança de paradigma configura uma resposta às experiências passadas e às novas informações em um processo de aprendizado social, de acordo com o qual os elementos de uma matriz vão se transformando [15]. O autor indica a existência de três níveis distintos de aprendizagem a depender do tipo de alteração envolvida na política pública.

No primeiro nível, os "mecanismos específicos dos instrumentos são alterados à luz da experiência e dos novos conhecimentos, enquanto os objetivos e instrumentos gerais da política permanecem os mesmos"[16]. Já no segundo nível, "os instrumentos de política, bem como as suas configurações são alterados em resposta a experiência passada, embora os objetivos globais da política permaneçam os mesmos"[17]. A mudança de paradigma propriamente dita ocorre somente na terceira instância de aprendizado social quando são alteradas "as configurações dos instrumentos, os instrumentos e a hierarquia de objetivos por detrás da política".[18]

[13] MULLER, Pierre; SUREL, Yves. Op.cit., p. 49.
[14] KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Perspectiva, 1996, p. 1999.
[15] HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, vol. 25, nº 3, Comparativa Politics, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York, 1993, pp. 275–96.
[16] Ibidem, p. 278.
[17] Ibidem, p. 279.
[18] Ibidem, p. 279.

Inspirada na literatura do aprendizado social, a presente investigação pretende demonstrar que as reformas de melhoria das instituições orçamentárias no Brasil estão ocorrendo de forma progressiva, tendo como guia o paradigma do orçamento por resultados. Sem qualquer episódio de ruptura a ensejar a modificação completa das representações e dos modos de ação no campo orçamentário, os elementos cognitivos e normativos do paradigma do orçamento por resultados alimentam o debate público desde a década de 1960, mas sempre em um espaço de concorrência com outras matrizes cognitivas e normativas do incrementalismo e decrementalismo orçamentário.

Antecipando a análise a seguir, existe um histórico de reformas orçamentárias que buscaram agregar mais eficiência e transparência ao processo orçamentário por meio da associação de recursos públicos e resultados no processo de alocação orçamentária. Na linha do trabalho de Tanzi, as reformas do setor público podem ser classificadas em dois movimentos: as de primeira geração, caracterizadas por melhorias macrofiscais durante os anos de 1980 e 1990; e as de segunda geração, voltadas à melhoria das instituições, sem as quais os benefícios das primeiras reformas correriam o risco de se exaurirem por si mesmos.[19]

Sob o pretexto de melhorar as instituições, as modificações ao sistema orçamentário têm se intensificado nos últimos anos. A presente dissertação adota como corte temporal de pesquisa as mudanças normativas anteriores à vigência do Plano Plurianual para o período de 2020-2023 ainda em curso, ou seja, são analisadas as alterações promovidas até dezembro de 2019, cujo material de pesquisa encontra-se disponível.

A mudança das matrizes cognitivas e normativas pode ocorrer por várias formas desde a ajustamentos simples e incrementais dos instrumentos orçamentários até alterações profundas no nível normativo e cognitivo que inevitavelmente serão refletidas nos instrumentos. Sendo a última camada da matriz do orçamento por resultados, o nível instrumental operacionaliza os substratos normativo e cognitivo do paradigma, ao mesmo tempo em que é moldado e limitado por eles.[20]

---

[19] TANZI, Vito. **The role of the state and the quality of the public sector.** International Monetary Fund Working Paper: 2000, p. 23.

[20] SUREL, Yves. The role of cognitive and normative frames in policy-making. **Journal of european public policy**, London, 2000, vol. 7, p. 499.

Justamente por isso, examinar os instrumentos do orçamento por resultados permite compreender as transformações provocadas nas instituições orçamentárias no plano federal e o respectivo nível de aprendizado social. Tendo como foco os instrumentos que estruturam o paradigma do orçamento por resultados, será descrita e analisada a dinâmica entre orçamento e performance no âmbito federal em um encadeamento narrativo que tem o Direito como condutor da inter-relação das organizações, dos atores, e das políticas públicas na entrega de bens e serviços à sociedade.

A literatura especializada indica que os países que declaram a adoção do paradigma do orçamento por resultados empregam pelo menos um desses instrumentos para agregar informações de desempenho às decisões orçamentárias: i) orçamentação por programas; ii) vinculação do nível de alocação de recursos a metas de performance; iii) incentivos a órgãos e entidades pelo bom desempenho; iv) fórmula de alocação de recursos baseada na performance. A partir daí, a pesquisa pretende identificar quais instrumentos foram adotados no Brasil e avaliar as significativas diferenças que são impostas a cada um desses instrumentos a depender da narrativa dominante, da opulência econômica, dos graus de certeza ou incerteza em relação aos recursos disponíveis.

Tendo assim por base estes elementos teóricos, o **objetivo geral** que se propõe a alcançar com a pesquisa é o de descrever de que forma ocorreu o processo de aprendizagem social do paradigma do orçamento por resultados no âmbito da União e, para além disso, avaliar o respectivo nível de aprendizado. Para tanto, serão adotados os seguintes **objetivos específicos**: i) identificar os elementos da matriz do paradigma do orçamento por resultados; ii) identificar os instrumentos orçamentários alterados à luz do paradigma por resultados desde a década de 1960; iii) verificar se a mudança desses instrumentos foi acompanhada da alteração dos objetivos da política orçamentária e de uma reavaliação cognitiva do discurso orçamentário no plano federal.

Além da presente introdução, a dissertação está estruturada em mais três partes. O primeiro capítulo é dedicado à apresentação do paradigma do orçamento por resultados na forma consagrada pelas instâncias legitimadoras no campo orçamentário. A partir da revisão bibliográfica das ideias difundidas pela OCDE, pelo FMI e pela Comissão Europeia, são identificados e analisados os elementos da matriz disciplinar do orçamento por resultados, os argumentos favoráveis à conversão a esse paradigma e as dificuldades de sua tradução. De forma mais detalhada, são examinados em separados dois elementos

tidos como essenciais na construção desse paradigma: as informações de desempenho e os instrumentos de orçamentação em prol do desempenho. A pesquisa lança luz sobre essas informações teóricas correlacionando-as com a abordagem cognitiva das políticas públicas.

O segundo capítulo trata da experiencia brasileira com o paradigma do orçamento por resultados. Primeiramente, é descrita a relação entre o orçamento por resultados e as políticas públicas no contexto brasileiro. Adota-se, para tanto, três níveis de análises. No primeiro nível, o orçamento por resultados é examinado como instrumento de gestão e planejamento. O segundo nível enfoca a processualidade das políticas públicas e o orçamento por resultados é apresentado sob o olhar neoinstitucionalista. No último nível, é abordado o orçamento por resultados enquanto paradigma de política orçamentária no Brasil. Em seguida, a trajetória do orçamento por resultados no âmbito federal é descrita, sendo dividida, para fins de análise, em duas fases que englobam, respectivamente, a experiência orçamentária com enfoque no desempenho no período anterior à Constituição de 1988 e as reformas promovidas após sua promulgação.

No terceiro capítulo, são indicadas as concepções de orçamento e de modelo de tomada de decisão orçamentária que estão em disputa com a dimensão cognitiva do paradigma do orçamento por resultados: o incrementalismo e o decrementalismo. Na sequência, é avaliado como os atores e as instituições no plano federal difundem a matriz cognitiva do paradigma do orçamento por resultados. Para finalizar a pesquisa, é descrito e avaliado o nível de aprendizado social em relação à construção do paradigma do orçamento por resultados no âmbito federal.

CAPÍTULO 1

ORÇAMENTO POR RESULTADOS: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL.

As grandes organizações econômicas e financeiras (OCDE, o FMI e a Comissão Europeia) atuam como instâncias legitimadoras do discurso em prol da eficiência e dos resultados no campo orçamentário. As orientações e os estudos dessas organizações internacionais, enquanto produções simbólicas, configuram as boas práticas orçamentárias que transitam em rede e são difundidas globalmente. A partir delas, é possível explorar e apreender as soluções concretas empregadas pelos países-membros dessas organizações na área de orçamentação, revisão de despesas e avaliação de programas.

No plano orçamentário, a cultura de desempenho é construída, apoiada e mobilizada pelos países-membros dessas organizações internacionais, sendo assimilada e apropriada pelos demais países – em especial pelos seus campos de produção ideológica – como paradigma de orçamentação[21]. A partir do pensamento de Bourdieu[22], vê-se que a cultura do desempenho permite a integração dos países que a adotam com o compartilhamento de valores, modelos e exemplares exitosos do orçamento por resultados, ao mesmo tempo que serve de ferramenta para distinguir todos os outros países cuja performance se distancia da matriz de desempenho difundida.

Como em outros países, a importação dessas boas práticas orçamentárias pelo Brasil não ocorreu de forma automática nem conduziu a resultados de mesmo nível de

[21] Seguindo a linha de Kuhn, "[...] o termo 'paradigma' é utilizado em dois sentidos diferentes. Por um lado, ele significa a constelação completa de crenças, valores, técnicas, etc., compartilhada pelos membros de uma dada comunidade. Por outro lado, ele denota um tipo de elemento presente naquela constelação: as soluções concretas de charadas que, quando empregadas como modelos ou exemplos, podem substituir as regras explícitas como uma base para a solução das charadas restantes da ciência normal". KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Perspectiva, 1996, pp. 172 e 173.

[22] "A cultura dominante contribui para a integração real da classe dominante (assegurando uma comunicação imediata entre todos os seus membros e distinguindo-os das outras classes); para a integração fictícia da sociedade no seu conjunto, portanto, à desmobilização (falsa consciência) das classes dominadas; para a legitimação da ordem estabelecida por meio do estabelecimento das distinções (hierarquias) e para legitimação dessas distinções. Este efeito ideológico, produ-lo a cultura dominante dissimulando a função de divisão na função de comunicação: a cultura une (intermediário de comunicação) é também a cultura que separa (instrumento de distinção) e que legitima as distinções compelindo todas as culturas (designadas como subculturas) a definirem-se pela sua distância em relação à cultura dominante". BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, pp. 10-11.

desempenho narrado pelos países-membros da OCDE e em outros fóruns internacionais. Essa constatação pode ser explicada pelo fato de o orçamento – como qualquer outra instituição – ser socialmente construído, o que desvanece a ilusão segundo a qual as produções simbólicas dessas organizações gozam de uma racionalidade universal e comum a todos os países.

Na prática, o processo de institucionalização em nível nacional do sistema classificatório das organizações internacionais relativo ao orçamento segue a dinâmica social, política e econômica própria de cada país, sem comprometer, com isso, seu efeito ideológico. Por esse motivo, a integração à cultura do desempenho traz consigo o desafio de mudança dos arranjos institucionais e das políticas públicas em prol do *consensus*[23] sobre as boas práticas orçamentárias.

Nessa linha de raciocínio, a análise do sistema orçamentário no Brasil deve começar pela compreensão do paradigma do orçamento por resultados, que é a forma de orçamentação consagrada pelas instâncias legitimadoras no campo orçamentário. Justamente em razão desse poder simbólico, o presente capítulo dedica-se à revisão das ideias difundidas sobre o orçamento por resultados pela OCDE, pelo FMI e pela Comissão Europeia.

Para tanto, o capítulo está dividido em duas partes. A primeira delas aborda, com base nas lições de Kuhn, o paradigma do orçamento por resultados, sua matriz, suas categorias, os argumentos favoráveis à conversão a esse paradigma e as dificuldades de sua tradução, sem evidentemente ter-se a pretensão de esgotar todo o referencial teórico sobre o tema. Na sequência, é analisado com mais profundidade um dos elementos essenciais da matriz do orçamento por resultados: as informações de desempenho. Essa segunda parte dedica-se a trazer a definição de informações de desempenho e a explicar sua relação com as medidas e os indicadores de desempenho, bem como seus potenciais usos no ciclo orçamentário, à luz das boas práticas de orçamentação por resultados legitimadas pela OCDE e pelo FMI.

[23] Sobre a ideia de *consensus*, Bourdieu leciona que "os instrumentos por excelência da "integração social": enquanto instrumentos de conhecimento e de comunicação (cf. a análise durkheimiana da festa), eles tornam possível o *consensus* acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social: a integração "lógica" é a condição da integração "moral". BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 10.

1.1 Orçamento por resultados como paradigma

O desafio de centrar a discussão do processo orçamentário na performance dos governos com o objetivo principal de melhorar a qualidade dos gastos públicos não é exclusividade do Brasil. A valorização das informações de desempenho[24] no orçamento é uma tendência experimentada em diversas democracias que ressurgiu em 1990[25], conforme levantamento feito pela OCDE com seus países-membros[26]. Em matéria de orçamento, hoje o orçamento por resultados é a doutrina dominante e serve de guia para várias políticas públicas em diferentes locais.

O fato de o uso de informações de desempenho no orçamento ser uma realidade experimentada em inúmeros sistemas orçamentários revela a concordância entre diversos países a respeito da imprescindibilidade do processo orçamentário ser informado com dados sobre a performance das políticas públicas. Esses países compartilham da mesma literatura técnica e de lições em comum quanto à técnica de orçamentação e de soluções a problemas concretos relativos à elaboração, execução e avaliação das políticas públicas.

Contudo, isso não significa que todos os sistemas orçamentários que valorizam as informações de desempenho no processo de alocação de recursos sejam uniformes. Da prática emergem divergências a respeito do grau de rigidez do modelo de orçamentação e sobre quais indicadores seriam adequados para mensurar os resultados das políticas públicas e como incorporá-los ao orçamento juntamente com outras informações de desempenho.

A partir do elemento comum de que informações de desempenho devem ser utilizadas formalmente no processo orçamentário, há uma profusão de termos e formatos relacionados a essa técnica de orçamentação endereçada ao desempenho público - "*performance budgeting*", "*performance-based budgeting*", "*budgeting for results*",

---

[24] De acordo com a literatura especializada, as informações de desempenho são "medidas de desempenho, medidas dos custos, para determinadas partes, dos produtos e resultados, e avaliações de eficácia e eficiência das despesas obtidas por meio da utilização de qualquer uma das ferramentas analíticas". BRUMBY, J.; ROBINSON, M. **Does Performance Budgeting Work?** – an analytical review of the empirical literature. Washington: International Monetary Fund, 2005, p. 5. Seu conceito e as dificuldades de sua mensuração são detalhados com maior profundidade no item 1.2 da presente dissertação.

[25] Embora a abordagem do orçamento sob a perspectiva do desempenho tenha origem na década de 60, ela só passou a ser adotada de forma mais intensa pelos países-membros da OCDE a partir de 1990. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD good practices for performance budgeting**. Paris: OECD, 2019, p. 9.

[26] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Performance budgeting in OECD countries**. Paris: OECD, 2007, pp. 11 e 20.

"outcome budgeting" –, todos reunidos sob o rótulo de "*performance budgeting"* no âmbito das organizações internacionais.[27]

Para a OCDE, o "*performance budgeting",* aqui denominado de orçamento por resultados, consiste na forma de orçamentação que relaciona os recursos alocados e os resultados mensuráveis[28]. De forma semelhante, a U.S. *General Accounting Office* define orçamento por resultados como "o conceito de vincular informações de desempenho com o orçamento" (tradução livre)[29]. Essa terminologia, nas palavras de Marc Robinson e Jim Brumby, engloba "os procedimentos ou mecanismos destinados a fortalecer os vínculos entre as receitas destinadas a órgãos e entidades do setor público e seus resultados e/ou produtos, por meio do uso de informações formais de desempenho na tomada de decisões de alocação de recursos" (tradução livre).[30]

Citado nas reformas orçamentárias realizadas no Brasil, o orçamento por resultados é amplamente compartilhado pelos países com os maiores índices de desenvolvimento humano e econômico[31]. Esses países estão afiliados à OCDE em uma estrutura comunitária na qual o orçamento por resultado é evocado como paradigma. De certa maneira, o recurso ao termo paradigma, oriundo do clássico trabalho epistemológico de Kuhn[32], permite compreender o orçamento por resultados para além de sua função instrumental de políticas públicas.

Em nível macro o orçamento por resultados forma as molduras cognitivas e normativas pelas quais os países desenvolvidos se reconhecem e são vistos pelos demais em função do comprometimento com a melhoria de performance e do domínio no nível mais avançado de soluções voltadas a uma série de problemas sociais, econômicos e ambientais. Sobre essa perspectiva de pertença e de alocação de poder, Surel explica que um paradigma serve tanto como fonte de fronteiras para constituição de um grupo, uma

---

[27] ROBINSON, Marc; LAST, Duncan. **A basic model of performance-based budgeting.** International Monetary Fund – Fiscal Affairs Department. Washington: IMF, 2009, p. 4. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Performance budgeting in OECD countries.** Paris: OECD, 2007, p. 20.

[28] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Performance budgeting in OECD countries**. Paris: OECD, 2007, p. 20.

[29] UNITED STATES GENERAL ACCOUTING OFFICE. **Performance Budgeting:** Initial Experiences Under the Results Act in Linking Plans With Budgets: AIMD/GGD-99-67. GAO Reports, 1999. Disponível em: https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsu&AN=18227178&lang=pt-br&site=ehost-live. Acesso em: 21 jun. 2021.

[30] BRUMBY, J.; ROBINSON, M. **Does Performance Budgeting Work?** – an analytical review of the empirical literature. Washington: International Monetary Fund, 2005, p. 5.

[31] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Performance budgeting in OECD countries**. Paris: OECD, 2007, pp. 11 e 20.

[32] Vide KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Perspectiva, 1996.

organização e/ou um subsistema, quanto fonte das formas de articulação e a sobreposição dessas fronteiras, que possibilita a criação de identidade daqueles que compartilham da mesma matriz em um campo.[33]

Partindo dessa abordagem, o sistema orçamentário pautado no paradigma do orçamento por resultados é disposto em torno de princípios, hipóteses, formas de ação e instrumentos orçamentários em prol do desempenho. A matriz do orçamento por resultados orienta as escolhas dos atores no nível nacional e sua lógica de ação, além de permitir a construção da identidade nacional e de grupos. O consequente quadro institucional dos países que compartilham desse paradigma é utilizado para criar e conduzir as respectivas políticas públicas voltadas ao desempenho.

Como se sabe, as regras, os instrumentos e o orçamento organizam as políticas públicas[34] e servem de orientação ao setor privado. Contudo, mais do que isso, os elementos da matriz do orçamento por resultados permitem compreender a dinâmica da relação entre os campos político e econômico, assim como o reflexo dos resultados dos jogos dos atores desses campos para o desenvolvimento ou declínio econômico e social do país. Nesse ponto, interessante lição se extrai de Douglass North, um dos principais expoentes da nova economia institucional:

> As instituições ligam o passado ao presente e ao futuro, de maneira que a história se constitui em grande medida em um relato incremental da evolução institucional em que o desempenho histórico das economias só pode ser compreendido como elemento inserido em um encadeamento narrativo. E elas são o fator decisivo para a compreensão da inter-relação do regime político e da economia e das consequências dessa inter-relação para o crescimento econômico (ou a estagnação e o declínio).[35]

A partir de sua eficácia simbólica, o orçamento por resultado opera como matriz cognitiva e normativa que se faz visível nas práticas orçamentárias, nos arranjos institucionais e nos comportamentos dos diversos atores dos países que compartilham desse paradigma. Malgrado as influências ideológicas em comum, as trajetórias dos

---

[33] SUREL, Yves. The role of cognitive and normativa frames in policy-making. **Journal of european public policy**, London, 2000, vol. 7, p. 500.

[34] A respeito, Pierre Lascoumes e Patrick Le Galés destacam que: "As políticas públicas não existem no vazio. Elas são estruturadas por normas, orçamentos, instituições. A visão pouco estática, jurídica das normas e instituições nas políticas públicas progressivamente deu espaço a um campo dinâmico de pesquisas denominado "neoinstitucionalismo", que tentou explicar as dinâmicas de média e longa duração da ação pública, as mudanças a partir de sua origem, seus desenvolvimentos, adaptações a pressões internas e externas". LASCOUMES, Pierre; LE GALÊS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012, p. 171.

[35] NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico.** São Paulo: Três Estrelas, 2018, p. 197.

países que adotam o orçamento por resultados se diferenciam justamente pelo processo de tradução desse paradigma com a consequente evolução do quadro institucional, que pode estimular a prosperidade, a estagnação ou a decadência.

A noção de paradigma aqui empregada constitui, antes de tudo, o processo de categorização do desempenho no campo orçamentário que desconstrói a visão retalhada e estática de orçamento como mero instrumento de alocação de recursos às políticas públicas. Além trazer instrumentos voltados à melhoraria da tomada de decisão de alocação de recursos, o orçamento por resultados condensa outros elementos cognitivos e normativos[36] - que definem os preceitos abstratos que circunscrevem as diferenças na orçamentação e gestão de finanças públicas dos países consagrados pelos seus bons resultados em políticas públicas.

Ao evidenciar os produtos e os serviços entregues (*outputs*), assim como os resultados logrados mediante a ação estatal (*outcomes*), o orçamento por resultado é elaborado, executado e avaliado segundo a *performance* esperada e aquela, de fato, alcançada. Esse paradigma de orçamento considera o que pode ser alcançado com as receitas disponíveis, procura medir os resultados das despesas e vincula os resultados às decisões políticas de alocação de recursos. Com isso, ficam acessíveis aos agentes públicos, aos legisladores e à sociedade os propósitos dos gastos e os resultados esperados, além de evidenciar-se o desempenho das políticas públicas, incutindo-se maior transparência e *accountability*.

Kristensen, Groszyk e Buhler ressaltam que a maioria dos países da OCDE que adotou esse paradigma de orçamentação não dispensou elementos importantes de uma abordagem de gestão pautada em meios e insumos[37], mas seus agentes públicos "agora são mais frequentemente julgados pelo desempenho de seus programas do que por quão bem eles aderem aos controles e procedimentos administrativos, ou quão bem-sucedidos eles são na obtenção de recursos para seus programas"(tradução livre).[38]

---

[36] Nesse ponto, vale lembrar a lição de Yves Surel, "*un paradigma comprende cuatro elementos: principios metafísicos generales, hipótesis, metodologías e instrumentos específicos. En sentido estricto, no hay paradigma sino cuando estos diferentes componentes se encuentran de manera simultánea para formar lo que Kuhn ha llamado más tarde, una matriz disciplinaria*". SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos** (Medellín), July 2009.

[37] KRISTENSEN, Jens Kromann; GROSZYK, Walter S.; BÜHLER, Bernd. Outcome-focused Management and Budgeting. **OECD Journal on Budgeting**, vol. 1, n. 4, 2002, p. 6.

[38] Ibidem, p. 6.

A partir dessas definições, percebe-se que esse modelo teórico de orçamentação depende necessariamente de técnicas de levantamento e controle de informações de desempenho. Apesar de ser uma parte essencial do processo, o desenvolvimento dessas informações não deve ser entendido como ponto central do orçamento por resultados. Mais do que incentivar a apuração de informações de desempenho, o orçamento por resultados tem como enfoque o uso dessas informações no processo orçamentário e na tomada de decisão de alocação de recursos[39], a fim de melhorar a qualidade dos gastos públicos.

E, sob esse prisma, há diferentes níveis de aplicação das informações de desempenho no orçamento, que variam entre o orçamento em que o resultado é determinante para fins de alocação e aquele no qual o resultado é apenas indicativo. Nesse ponto, Schick levanta uma crítica relevante de que "suplementar as programações orçamentárias usuais com informações sobre atividades não é capaz de inspirar o governo a levar o desempenho a sério; alocar dinheiro com base no volume de bens e serviços entregues tem pelo menos uma chance" (tradução livre).[40]

Evidentemente essa discrepância se justifica pelo fato de que o orçamento por resultados, como toda instituição, é fruto do contexto político e social específico de cada país, não havendo, por essa razão, nenhuma experiência internacional que possa ser adotada como modelo ideal[41]. A partir dessa premissa, a OCDE sistematizou as principais práticas de orçamentação por resultados, que é distinta em cada país, mas revela o papel reservado ao desempenho no orçamento e no planejamento estatal:

> - Na preparação do orçamento, as decisões sobre a despesa pública têm em conta objetivos de políticas prioritárias, bem como o desempenho de programas anteriores;
> - O orçamento é apresentado ao legislador como um conjunto de programas, que pode ser em adição ou substituição de uma apresentação baseada em classificação dos aspectos administrativos e econômicos;

[39] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Performance budgeting in OECD countries.** Paris: OECD, 2007, p. 22.

[40] "*Supplementing the usual budget schedules with information on activities cannot inspire government to take performance seriously; allocating money on the basis of the volume of goods and services delivered has a chance*". SCHICK, Allen. The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. **OECD Journal on Budgeting**, 2003, p. 25. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-performing-state_budget-v3-art10-en#page2. Acesso em: 7 jun. 2021.

[41] HAWKESWORTH, I.; KLEPSVIK, K. Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12. **OECD Journal on Budgeting**, 2013, pp. 119–120, Disponível em: https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsu&AN=117725165&lang=pt-br&site=ehost-live. Acesso em: 21 jun. 2021.

- Indicadores e objetivos de desempenho não financeiros, representando os objetivos planejados de despesas, são apresentados no orçamento e ligados aos programas;
- Durante a execução do orçamento, os gestores têm autonomia para gerir os recursos dos programas, balanceada pela *accountability* à obtenção de resultados;
- A informação de desempenho é fornecida aos gestores juntamente com os dados da execução do orçamento para ajudá-los a monitorar o desempenho e a melhorar a qualidade das despesas;
- Os relatórios ao parlamento sobre a execução orçamentária incluem informações de desempenho e um relato que explica as razões do sub ou sobre-desempenho. (tradução livre)[42]

1.1.1 Exemplares internacionais compartilhados: categorias de orçamento por resultados

O vínculo entre o sistema simbólico do orçamento por resultados e o universo concreto se dá com a definição das estratégias de utilização das informações de desempenho no processo orçamentário. Na matriz do orçamento por resultados, a operacionalização do orçamento por resultados é orientada pelo nível de adesão do governo à orçamentação por resultados. Esse elemento cognitivo[43] traz em si o conteúdo axiológico do desempenho no campo orçamentário[44] e revela a decisão de natureza política quanto ao engajamento do setor público com a performance.

---

[42] "*Characteristic elements of a performance budgeting system are the following: • In the preparation of the budget, spending decisions take account of priority policy objectives as well as past programme performance • The budget is presented to the legislature as a set of programmes. This may be in addition to, or replace, presentation based on administrative and economic classification; • Non-financial performance indicators and targets, representing the planned objectives of spending, are presented in the budget and linked to spending programmes; • During budget execution, budget managers have the autonomy to manage financial resources, balanced by the accountability for achieving results. • Performance information is provided to managers together with budget execution data to help them monitor performance and improve the quality of spending. • Reports to parliament on budget execution include performance information and a narrative explaining the reasons for under or over-performance*;" ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD good practices for performance budgeting**. Paris: OECD, 2019, p. 14.

[43] A respeito desse elemento da matriz, Surel explica que: "*In second place, these cognitive frames comprise specific principles, which in various ways follow from the most general and abstract principles. Drawing on Kuhn, this second layer includes elements, notably hypothetical-deductive state- ments, which allow the operationalization of values in one domain and/or particular policy and/or subsystem of public policy*." SUREL, Yves. The role of cognitive and normativa frames in policy-making. **Journal of european public policy**, London, 2000, vol. 7, p. 498.

[44] Em uma matriz disciplinar, o valor do desempenho no orçamento seria equivalente aos princípios metafísicos definidos por Surel como "*values and meta- physical principles define what is sometimes called a 'world view', abstract precepts circumscribing what is possible in a givsen society, identifying and justifying the existence of differences between individuals and/or groups, and locating various social processes on a hierarchical scale*". The role of cognitive and normativa frames in policy-making. Ibidem, p. 497.

Apesar das práticas orçamentárias voltadas ao desempenho serem heterogêneas, a OCDE identificou pontos comuns nas abordagens adotadas por seus países-membros[45] que permitem agrupar os orçamentos segundo o grau de utilização das informações de desempenho no processo orçamentário: *Presentational Performance Budgeting; Performance-Informed Budgeting; Managerial Performance Budgeting;* e *Direct Performance Budgeting.*[46]

Segundo essa classificação, o orçamento enquadrado como *Presentational Performance Budgeting* não prevê formalmente a utilização das informações de desempenho no processo de tomada de decisão alocativa dos recursos públicos. Os indicadores de desempenho são apresentados de forma apartada ao orçamento, o que, em princípio, facilita sua identificação. Mas essa separação, por outro lado, dificulta o vínculo entre receitas e resultados[47]. O *Presentational Performance Budgeting* é adotado em países como Alemanha, Austrália, Bélgica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Itália, Polônia, Turquia.[48]

Já o orçamento por resultado sob a forma de *Performance-Informed Budgeting* tem sua estrutura baseada em programas, e as informações de desempenho integram a peça orçamentária. A relação entre as receitas e as informações de desempenho não é direta, pois as receitas dos programas não são determinadas necessariamente pelo seu resultado. As medidas de desempenho concorrem com outras informações que influenciam o processo de decisão de alocação de recursos.[49]

Apesar de ficarem à disposição para uso sistemático dos atores do orçamento, as informações de desempenho não definem isoladamente a alocação, tampouco seu montante. Nessa linha, são identificados os orçamentos da maioria dos países-membros da OCDE: Áustria, Chile, Coreia do Sul, França, Holanda, Hungria, Irlanda, Japão, Nova Zelândia, República Tcheca, Suécia, Suíça.[50]

---

[45] Pesquisa realizada pela OCDE em 2018 e disponível em https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=PB_2018. Acesso em 21 jun. 2021.

[46] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD good practices for performance budgeting**. Paris: OECD, 2019, pp. 15-16.

[47] Ibidem, p. 15.

[48] Ibidem, p. 16. A OCDE alerta que a Grécia, Luxemburgo e Portugal informaram que não possuem Orçamento por Resultados e os dados de Israel e Estados Unidos da América não estavam disponíveis à época da pesquisa.

[49] CURRISTINE, Teresa. Performance information in the budget process: results of the OECD 2005 questionnaire. **OCDE Journal on Budgeting**, Paris: OCDE, 2005, pp. 102-10.

[50] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD good practices for performance budgeting**. Paris: OECD, 2019, p. 16.

A classificação *Managerial Performance Budgeting* é uma variante da abordagem anterior, na qual as métricas de desempenho são relacionadas aos dados orçamentários com propósitos gerenciais internos da Administração Pública e com o objetivo de promover mudanças no comportamento organizacional[51]. Esse tipo de orçamentação compreende os orçamentos de alguns países-membros da OCDE: Canadá, Estônia, Finlândia, Islândia, Letônia, México, Noruega, Reino Unido.[52]

O grau mais elevado de utilização de informações de desempenho no processo orçamentário recebe a denominação de *Direct Performance Budgeting.* Nessa abordagem de orçamento por resultados, as dotações orçamentárias podem conter fórmulas ou mecanismos que asseguram a vinculação automática das alocações de receitas ao aumento ou decréscimo de desempenho[53]. A relação entre resultados e recursos é direta, de modo que sendo constatada a piora ou melhora dos resultados a quantidade de recursos será reduzida ou aumentada automaticamente. O *Direct Performance Budgeting* não é adotado como arranjo institucional orçamentário em nenhum país-membro da OCDE [54] , sendo, contudo, utilizado em programações específicas do orçamento, geralmente nas áreas de saúde e educação, como demonstra o quadro elaborado pela OCDE a partir de amostragem feita em 2005[55]:

Quadro 2: Ministérios/Departamentos que utilizam o direct performance budgeting

	SETOR	MINISTÉRIO/SETOR	PROGRAMA
CHILE	Educação	Ministério da Educação	Sistema de *voucher* para educação infantil, educação primária e secundária
	Educação	Ministério da Educação	Subsídio universitário (financiamento direto do ensino superior)
	Saúde	Ministério da Saúde	Agrupamento de diagnósticos relacionados (DRG)
	Saúde	Ministério da Saúde	Financiamento per capita para clínicas locais (cuidados de saúde primários)

[51] Ibidem, p. 15.
[52] Ibidem, p. 16.
[53] Ibidem, p. 15.
[54] Ibidem, p. 16.
[55] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Performance budgeting in OECD countries**. Paris: OECD, 2007, p. 47.

DINAMARCA	Educação	Ministério da Educação	Escolas técnicas
	Educação	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	Universidade
	Saúde	Ministério do Interior e da Saúde	Hospital
FINLÂNDIA	Educação	Ministério da Educação	Ensino universitário, ensino profissional
HUNGRIA	Educação	Ministério da Educação	Ensino superior
ISLÂNDIA	Educação	Ministério da Educação	Ensino nas universidades
	Saúde	Ministério da Saúde	Casa de repouso
NORUEGA	Saúde	Ministério da Saúde	Financiamento de hospitais (sistema DRG)
	Universidade	Ministério da pesquisa e educação	Financiamento de universidades
PORTUGAL	Educação	Ministério da Educação	Financiamento de universidades
	Saúde	Ministério da Saúde	Financiamento de hospitais públicos
SUÉCIA	Educação	Ministério da Educação	Produção de exames acadêmicos básicos
	Comércio/Saúde	Ministério da Indústria	Departamento de patentes sueco
	Comércio/Saúde	Ministério da Indústria	Departamento de registro empresarial sueco
	Comércio/Saúde	Ministério da Indústria	Pesquisa nacional de terras: serviço de cadastro
REINO UNIDO	Saúde	Departamento de saúde	Atenção primária
	Trabalho/Emprego	Departamento de trabalho e pensões	"*The new deal*"

Fonte: OCDE, 2007.

Os mecanismos de vinculação automática de recursos com base nos resultados dependem de medidas de desempenho claras e precisas, o que inviabiliza sua adoção de forma mais ampla no orçamento, uma vez que em vários setores governamentais essas

informações não estão disponíveis ou não são mensuráveis[56], notadamente em atividades intangíveis, a exemplo de segurança nacional e tecnologia.

A possibilidade de extinção de programas prioritários que apresentem baixo desempenho, sem prévia avaliação dos aspectos que teriam causado esse resultado, é outro fator que limita a aplicação do *Direct Performance Budgeting.* Sucede que, ao invés de cortes no orçamento, quando interpretados em conjunto com outras informações os indicadores de fraco desempenho podem revelar que a política pública necessita, na realidade, de maior aporte de recursos, ou ainda de ajustes pontuais que viabilizem o alcance dos resultados planejados.

Feitas tais considerações, é preciso reconhecer que a classificação do orçamento por resultados elaborada pela OCDE é um recurso puramente metodológico de grande valia à compreensão das diferentes estratégias de vinculação dos recursos ao desempenho, sem, entretanto, ter a pretensão de ser exaustiva. O enquadramento na tipologia apresentada não ocorre com exatidão, haja vista que as práticas orçamentárias não são uniformes justamente pelo fato de serem fruto do arranjo institucional de cada país. Como pondera Schick, "classificar o orçamento por resultados em distintas categorias faz parecer que as diferenças são bem definidas; elas não são". [57] (tradução livre)

Daí resulta que o sistema orçamentário pode compartilhar elementos pertencentes a diferentes categorias de orçamentação por resultados. Isso ocorre, a título de exemplo, no orçamento da União Europeia, que adota ao mesmo tempo elementos das quatro classificações acima abordadas[58]. Ao fim ao cabo, os países que institucionalizaram o orçamento por resultados têm em comum o compartilhamento do mesmo paradigma de orçamento com ênfase no desempenho, mas cada sistema orçamentário é fruto de decisão política sobre o quanto vinculada a alocação de recursos deve estar ao desempenho.

---

[56] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Performance budgeting in OECD countries**. Paris: OECD, 2007, p. 46.

[57] "*Classifying PB into discrete categories makes it appear that these diferences are clear-cut; they are not*". SCHICK, A. The metamorphoses of performance budgeting. **OECD Journal on Budgeting**, 2014, p. 8.

[58] DOWNES, R.; MORETTI, D.; NICOL, S. Budgeting and performance in the European Union: a review in the context of EU budget focused on results. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, 2017, pp. 7-8.

1.1.2 Argumentos favoráveis à conversão ao paradigma do orçamento por resultados

O orçamento por resultado é reconhecido como paradigma quando se encontra devidamente inserido em uma matriz com quadro cognitivo, normativo, metodológico e instrumental específico. Contudo, antes de sua estabilização como paradigma, o orçamento por resultado é precedido por uma fase pré-paradigma na qual se opera a mudança dos comprometimentos dos atores envolvidos com o orçamento.

Nas palavras de Kuhn, a mudança de paradigma pode ser considerada uma revolução, já que "envolve um certo tipo de reconstrução dos comprometimentos do grupo"[59], que evidentemente "não precisa ser uma mudança de grande amplitude, nem precisa parecer revolucionária para os que estão fora da comunidade em questão"[60]. A revolução tanto pode ser visível e abrupta quanto progressiva e sutil [61] . Independentemente da forma como se dá a ruptura, o ambiente se torna favorável à revolução quando o paradigma de orçamento vigente se mostra incapaz de solucionar de forma satisfatória os problemas de política pública.

A fase pré-paradigma é marcada pela crise do paradigma e do debate interno sobre a escolha do modelo teórico que irá suceder o paradigma orçamentário até então prevalecente. A produção simbólica relativa ao orçamento por resultados pode parecer opaca aos atores do orçamento que concebem os marcos de referência, os métodos e os instrumentos do orçamento em aplicação como incomensuráveis. Por isso, o orçamento por resultado precisa, antes de tudo, ser decodificado nos quadros cognitivos e normativos, bem como na estrutura comunitária dos atores do orçamento, a fim de que a conversão do paradigma ocorra de fato.

Como explica, mais uma vez, Kuhn, a tradução possibilita aos envolvidos "vivenciar vicariamente algo dos méritos e defeitos dos pontos de vista uns dos outros, torna-se uma

---

[59] KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo, Perspectiva, 1996, p. 178.
[60] Ibidem, p. 178.
[61] Nesse ponto, assevera Yves Surel: "chega um momento em que o paradigma se esgota em resolver as anomalias que lhe são apresentadas pela realidade. Isto pode acontecer por várias razões que afetam indiferentemente um ou mais elementos constituintes da matriz disciplinar. [...] eventos desencadeantes podem ser de diferentes ordens no campo político. Uma catástrofe particularmente grave pode modificar mais ou menos completamente as representações e modos de ação que anteriormente eram legítimos, como foi o caso do acidente na auto-estrada de Beaune ou as inundações em Vaison-la-Romaine. Isto é essencialmente um choque brutal, imediatamente visível para a opinião pública. Mas outros fenômenos de exaustão de paradigmas podem ser mais sutis e ocorrer durante um longo período de tempo, antes que os seus efeitos deletérios possam ser percebidos. No nível macrosocial, a construção da Comunidade Europeia, com tudo o que ela implica, tem gerado enfraquecimento invisível e progressivo da soberania [...]". (tradução livre). SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos.** Medellín, July 2009, pp. 56-57.

poderosa ferramenta para a persuasão e, também para a conversão"[62]. Nesse processo revolucionário, boas razões são apontadas, a fim de que os atores se deixem persuadir e convertam sua dinâmica de ação em prol da lógica dos resultados.

Primeiramente, é destacado que tornar o processo orçamentário mais informado sobre o seu desempenho pode trazer benefícios significativos ao desenvolvimento de um país[63], ainda que se opte pelo modelo mais simples de orçamento por resultados, no qual o nível de vinculação dos recursos ao desempenho seja menor[64]. As reformas governamentais que orientam o processo orçamentário à integração de informações de desempenho visam, em sua essência, a melhorar as eficiências produtiva e alocativa das despesas públicas, fomentando o desenvolvimento de uma cultura de desempenho pautada no planejamento, na transparência, na *accountability* e na melhora dos resultados da Administração Pública.

Na lógica de resultados, a peça orçamentária não deve ser mera repetição do orçamento anterior acrescido da variação de preços ocorrida no período, com pequenos ajustes nas programações, ostentando natureza meramente incremental. Uma vez que recursos públicos podem ser alocados ano após ano a programas ineficazes, essa prática inercial conduz à percepção equivocada da incapacidade do Estado em atender as necessidades e as prioridades sociais[65]. Além disso, ela pode ocasionar desperdício dos recursos públicos arrecadados dos contribuintes, que cedem parcela de seu patrimônio por meio de tributos com o objetivo de financiar as atividades estatais.

O foco nos resultados esperados e reais dos programas – em especial as metas e as informações de desempenho – ao longo do processo orçamentário tem o potencial de melhorar a qualidade da decisão de alocação dos recursos públicos. Afinal, o

---

[62] KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Perspectiva, 1996, p. 199.

[63] A OCDE relata que diversos fatores dificultam a mensuração do sucesso das iniciativas de introdução das informações de desempenho no processo orçamentário e na gestão pública. Dentre eles: as reformas possuem objetivos diferentes; não há consenso sobre os critérios que avaliam o sucesso ou fracasso; dificuldade de separar os resultados das reformas de outros fatores; e ausência de dados quantitativos sobre o desempenho das reformas nos países. Não obstante, a OCDE informa que há dados qualitativos sobre os benefícios do orçamento por resultados oriundos de estudos de casos e de pesquisas realizadas com seus países-membros. Além disso, essa instituição relata que seus membros enaltecem os benefícios alcançados com as reformas institucionais em prol do orçamento por resultados. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Performance budgeting in OECD countries**. Paris: OECD, 2007, p. 58.

[64] ROBINSON, M.; LAST, D. **A basic model of performance-based budgetin**g. Washington: Fundo Monetário Internacional – Departamento Fiscal, 2009, p. 10.

[65] ROBINSON, M.; BRUMBY, J. **Does performance budgeting work?** An analytical review of the empirical literature. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2005, p. 12.

levantamento de indicadores consistentes e comparáveis dos resultados de diferentes programas torna possível avaliar a efetividade e as eficiências produtiva e alocativa das prioridades elencadas pelo governo, a partir da aferição dos custos dos recursos públicos (orçamentários ou não) necessários à execução da política pública e das melhorias conquistadas ao longo do tempo.

Dessa forma, os programas que não alcançam os produtos ou os resultados planejados ou que estão a fazê-lo a um custo exageradamente elevado podem ser identificados, de sorte que os gestores estão aptos a providenciar as correções necessárias, e os apontamentos daí advindos podem ser sopesados no processo político de alocação de recursos no orçamento. Por outro lado, a definição do que deve ser financiado e a identificação dos custos dos produtos e serviços que serão entregues à sociedade impõe que os programas recebam recursos suficientes, a fim de que sejam atingidos os objetivos, as metas e os resultados a eles atribuídos. Nesse contexto, torna-se viável a responsabilização gerencial em razão da performance alcançada.

À luz das políticas e das prioridades planejadas, o uso e a integração de forma sistemática das informações de desempenho ao processo de alocação de recurso permitem que recursos sejam direcionados de maneira mais eficiente e eficaz. A boa gestão orçamentária é recompensada e a má gestão não é reforçada, criando, desse modo, uma estrutura de incentivos em prol da eficiência do gasto público. Cientes de que o desempenho influenciará a quantidade de recursos a ser alocado na política setorial, os gestores são impulsionados a gastar de modo mais eficiente e eficaz, bem como a reduzir os entraves ao bom desempenho do programa, tudo isso com o propósito de assegurar maiores dotações orçamentárias.[66]

Os desdobramentos positivos do orçamento por resultados perpassam a esfera dos gestores públicos. Com o uso sistemático das informações de desempenho no processo orçamentário, os parlamentares e os cidadãos podem compreender melhor onde estão sendo gastos os recursos públicos e o que está sendo, de fato, entregue – a que padrões de qualidade e com quais níveis de eficiência[67]. Ao facilitar o monitoramento do

[66] ROBINSON, M.; LAST, D. A **Basic model of performance-based budgeting**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2009, pp. 2-3.

[67] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recommendation of the Council on Budgetary Governance. Public Governance & Territorial Development Directorate**. Paris: OECD, 2015, p. 9. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf. Acesso em 23 jun. 2021.

desempenho do setor público, o orçamento por resultados tem o potencial de incrementar a transparência e a *accountability* sobre os resultados e os esforços da Administração Pública, além de ampliar o controle social.

Nas precisas palavras da OCDE[68],

> Para os cidadãos e organizações da sociedade civil, a orçamentação por resultados oferece a perspectiva de maior transparência e responsabilidade no que se refere aos objetivos e resultados das despesas públicas e, ao abrir a "caixa negra" do orçamento, reforça a base para o envolvimento direto dos cidadãos no processo orçamental(tradução livre).

O controle social, por sua vez, tem a aptidão de influenciar o comportamento político em prol do desempenho. Pautado na racionalidade eleitoral, o interesse dos cidadãos no cumprimento da proposta eleitoral propulsiona, cada vez mais, a demonstração das melhorias alcançadas e quão bem as metas foram atingidas.[69]

Com o modelo de orçamento por resultados, as chances de cumprimento das promessas eleitorais por parte do governante são maiores, já que o alinhamento entre a alocação de recursos e as prioridades políticas[70] é reforçado quando se deixa claro ao setor público – ministros, servidores públicos, órgãos e entidades vinculadas – o conjunto de metas e objetivos traçados para todo o governo ou para determinados setores, assim como os meios de monitoramento dos progressos obtidos à luz dos resultados que foram planejados.[71]

Sob a ótica do planejamento, o orçamento por resultados fortalece o vínculo entre as políticas públicas, o planejamento e o orçamento. As metas e os objetivos do poder público são definidos a partir do planejamento financeiro de longo ou médio prazo, introduzidos no Plano Plurianual. Daí resulta que a abrangência do planejamento financeiro com enfoque nos resultados não deve se limitar a um único exercício financeiro. Como explica Giacomoni, o orçamento por resultados está pautado na "valorização da

---

[68] "*For citizens and civil society organisations, performance budgeting offers the prospect of greater transparency and accountability in respect of the purposes and results of public spending and, by opening up the 'black box' of the budget, it strengthens the basis for direct citizen engagement in the budget process*". ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD good practices for performance budgeting**. Paris: OECD, 2019, p. 16.

[69] CURRISTINE, Teresa. Governance Performance: Lessons and challenges. **OECD Journal on Budgeting**, Paris: OECD, v. 5, n. 1, 2005, p. 137.

[70] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD good practices for performance budgeting**. Paris: OECD, 2019, p. 10.

[71] CURRISTINE, Teresa. Op.cit., p. 141.

orçamentação baseada nos resultados plurianuais, especialmente porque os resultados geralmente ocorrem após os exercícios em que os recursos foram consignados".[72]

Nessa sistemática, o planejamento financeiro plurianual orienta a execução orçamentária e financeira, além de servir de guia para a elaboração das políticas públicas e a avaliação dos programas. O uso sistemático das informações de desempenho reforça a importância do planejamento financeiro plurianual e facilita a definição da melhor forma de alcançar o desempenho planejado com as receitas existentes, segundo ressalta a OCDE:

> A introdução da informação de desempenho resultou em maior ênfase no planejamento da administração e orçamento, e em um movimento em rumo ao foco em resultados nos projetos e resultados da política. Há maior ênfase no planejamento de longo prazo pela introdução de planos estratégicos de três a cinco anos. O uso do planejamento no orçamento tornou-se mais sistemático. A disponibilidade da informação de resultados tornou a justificativa do gasto menos relacionada ao passado e mais ao desempenho futuro. Combinada com uma arquitetura de gasto de médio prazo, que em teoria informa agências sobre seu financiamento para os dois ou três próximos anos (dependendo da duração do plano), isto facilita planejar o gasto disponível para atingir metas nos próximos anos. A informação de resultados pode fornecer um desenho claro e lógico que conecta recursos e atividade com resultados esperados. [73] (tradução livre)

Como visto, os benefícios potenciais do orçamento por resultados são inúmeros e suficientes para justificar a reforma do sistema orçamentário em prol do desempenho. A adesão a esse modelo de orçamento segue um processo que se inicia com a definição da abordagem que será adotada em relação ao uso de informações no processo orçamentário, para na fase seguinte ser implementado o novo sistema.

A OCDE destaca que a maioria dos países membros que incorporaram a orçamentação por resultados – cada um com suas especificidades e fases distintas de implementação – revisaram pelo menos duas ou três vezes sua abordagem, com o propósito de desenvolver e melhorar o uso de informações de desempenho na gestão e

---

[72] GIACOMONI, James. **Orçamento governamental:** teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019, p. 83.

[73] "*The introduction of PI has resulted in a greates emphasis on planning in management and budgeting, and a move towards outcome focus in policy design and delivery. There is more emphasis on long-term planning through the introduction on three-to five – year strategic plans. The use of planning in budgeting has became more systematic. The availability of performance information has made the justification of expenditure less related to past spending and more to future performance. Combined with médium-term expenditure frameworks, which in theory inform agencies of their funding for the next two or three Years (depending on the lenght of the framework), this makes it easier to plan the spending available to achieve goals over the coming years. PI can provide a clear and logical design that ties resources and activities to expected results*". ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Performance budgeting in OECD countries.** OECD, 2007, p. 60.

no orçamento[74]. A título de exemplo, a OCDE apresenta de forma sistematizada algumas dessas reformas no quadro abaixo:

Quadro 3: Resumo das Reformas Implementadas

	ANO	REFORMA	PROPÓSITO
AUSTRÁLIA	2006	Revisão dos exercícios de revisão de despesas	Dar um papel maior ao Ministério de Finanças na identificação e gestão das revisões
CANADÁ	2005	Estrutura de gestão, recursos e resultados	Definir resultados estratégicos para todas as entidades e vincular recursos, medidas de desempenho e resultados reais para todos os programas
DINAMARCA	2004-07	Regime de competência na contabilidade e no orçamento	Implementar o regime de competência na contabilidade e no orçamento do governo central
COREIA	2006	Desenvolvimento de planos estratégicos	Desenvolver plano estratégico que será renovado a cada três anos
HOLANDA	2001	Políticas orientadas por programas orçamentários	Fornecer ao parlamento um documento orçamentário transparente
SUÉCIA	2001	Conta do orçamento	Vincular os objetivos da política à despesa
REINO UNIDO	2000,2002,2004	Revisões abrangentes de gastos e contratos de serviço público	Ajudar a alocar recursos em prioridades chaves e ajudar os departamentos a planejar
ESTADOS UNIDOS	2002	*"Program Assessment Rating Tool* (PART)"	Ajudar a avaliar o desempenho dos programas

Fonte: OCDE, 2007.

Embora o orçamento por resultados tenha vários benefícios em potencial, a implementação desse novo arranjo de orçamentação não assegura plena satisfação aos

[74] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Performance budgeting in OECD countries**. Paris: OECD, 2007, p. 25.

governos que optem por encarar essa reforma governamental. Em estudo que avalia a percepção da efetividade do sistema de orçamentação por resultado, os países-membros da OCDE relataram resultados mais fortes em relação à melhora da transparência e da *accountability* e impacto mais fraco no que tange à promoção da cultura do desempenho e à priorização das alocações.[75]

1.1.3 O processo de tradução do orçamento por resultados e as dificuldades de conversão

As ideias difundidas em prol do orçamento por resultados podem criar a impressão equivocada de que essa concepção de orçamento, descomplicada do ponto de vista teórico, seria de fácil implementação[76]. Na prática, sua execução é cercada de desafios, cuja superação depende da reconstrução dos comprometimentos em diferentes níveis nos países que aderem a esse paradigma de orçamento.

Cada sistema orçamentário possui uma linguagem própria, com técnicas e formas de organizações específicas. Tomando essas diferenças, não é de se surpreender que a transição para o paradigma do orçamento por resultados seja cercada de dificuldades. A importância da vinculação das informações de desempenho na tomada da decisão alocativa pode até ser reverenciada por um país, sendo, inclusive, compartilhada como valor por seus atores orçamentários, mas isso não impede o surgimento de descrições e generalizações incompatíveis com os princípios do orçamento por resultados.

Dada a incomensurabilidade de algumas práticas orçamentárias locais e de representações da ação pública, o comprometimento com o orçamento por resultados precisa trilhar o caminho da tradução, ou seja, é necessário "traduzir a teoria do outro – e suas consequências – na sua própria linguagem e, simultaneamente, descrever em sua linguagem o mundo a que aquela teoria de aplica"[77]. Evidentemente, a tradução tem um custo, pois a força das instituições criadas e as políticas públicas existentes resistem à mudança.

É inerente ao processo de tradução a identificação dos pontos de resistência à conversão ao orçamento por resultados e a adoção dos instrumentos desse paradigma de

[75] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD good practices for performance budgeting**. Paris: OECD Publishing, 2019, p. 17.

[76] Schick narra a observação de um auditor canadense sobre o orçamento por resultados: "*The concept is simple – objectives, results, and resources should all be linked. The application is difficult*". SCHICK, Allen. Budgeting for Results: recent developments in five industrialized countries. *In* MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W. Bartley; RABIN, Jack. **Performance-based Budgeting**. Colorado: Westview Press, 2001, p. 129.

[77] KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Perspectiva, 1996, p. 199.

modo que seja vivenciado seus méritos até que seja internalizado pelos atores do orçamento. Contudo, como já dito por Kuhn, "traduzir uma teoria ou visão do mundo para a sua própria linguagem não é fazer sua a linguagem traduzida".[78]

Reconhecer os benefícios e não subestimar as limitações do dia a dia do orçamento por resultados é essencial para seu emprego adequado e, por essa razão, elas precisam ser tão empenhadamente assimiladas para serem expurgadas. Dentre outras dificuldades que emergem da adoção desse modelo de orçamento, requerem maior atenção:

> a) a necessidade de definir precisamente o que são resultados; b) a possibilidade de que produtos sejam confundidos com resultados; c) a dificuldade de encontrar indicadores adequados em importantes áreas de atuação governamental, por exemplo, segurança nacional, justiça e ciência e tecnologia.[79]

A adesão da burocracia à cultura da eficiência pode enfrentar resistência em todos os níveis de governo, mas a superação desse obstáculo é missão que se impõe, dada a importância desse engajamento para o sucesso do orçamento por resultados. Diante do risco de futura responsabilização, os agentes públicos podem, de forma propositada ou não, adotar metas modestas e indicadores de resultados inadequados com a finalidade de representar objetivos de fácil atingimento[80]. Certamente essas condutas mitigam – se não neutralizam – a capacidade do orçamento por resultados de atingir seus objetivos, prejudicando, inclusive, a *accountability* e a eficácia das políticas públicas.

A relutância dos agentes públicos é agravada quando não se tem segurança em relação à forma ou à própria utilização das informações de desempenho na decisão de alocação de recursos no orçamento. Diante dessas circunstâncias, a OCDE alerta que impera a desconfiança de que a má interpretação das informações de desempenho promova críticas externas aos programas, assim como sirva de justificativa para cortes orçamentários.[81]

Além disso, a incerteza quanto ao alcance de resultados sujeitos a variáveis fora do controle do agente público e quanto à falta de flexibilidade das metas fixadas[82] funcionam como desincentivos à mudança de comportamento da burocracia e à adesão desejada à cultura do desempenho. Nas precisas palavras de Schick,

---

[78] KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Perspectiva, 1996, p. 200.
[79] GIACOMONI, James. **Orçamento governamental:** teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019, p. 89.
[80] Ibidem, p. 89.
[81] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Performance budgeting in OECD countries.** Paris: OECD, 2007, p. 69.
[82] Ibidem, p. 69.

> a diferença entre as organizações de alto e baixo desempenho não é apenas uma questão de conseguir as pessoas certas para o trabalho - embora uma liderança eficaz faça uma grande diferença - mas também exige que as missões e os recursos sejam devidamente alinhados e que cada organização saiba claramente o que se espera dela.[83]

O orçamento por resultados não é capaz de, por si só, revolucionar o foco da gestão pública. Ainda que se modifique a forma de orçamentação, esse processo está inserido em um contexto, cuja circunstâncias se refletem em sua operacionalização. Por essa razão, a interdependência entre orçamento e gestão pública não deve ser ignorada: governos que não gerem por resultados não orçam por resultados, mesmo que se institucionalizem mecanismos de orçamentação voltados ao desempenho.[84]

As alterações no sistema orçamentário prol desempenho terão maior impacto quando modificadas as estruturas de gestão insatisfatórias. De certa forma, modernizar as práticas de gestão pública[85] e envolver os agentes públicos, os políticos e a sociedade nas reformas do sistema orçamentário em prol do desempenho são maneiras de ganhar o apoio e o engajamento desses atores no processo de desenvolvimento e de implementação dessa abordagem de orçamento, de modo a assegurar a eficácia das medidas propostas.

Por outro lado, avançar com o orçamento por resultados se torna mais árduo quando o Poder Executivo e o Poder Legislativo exercem suas respectivas funções

---

[83] "*The difference between the high and low performing organisations is not just a matter of getting the right people for the job - although effective leadership does make a big difference - but also requires that missions and resources be properly aligned and that each organisation clearly knows what is expected of it*". SCHICK, Allen. **The Spirit of Reform:** Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. Wellington: State Services Commission, 1996. Disponível em: https://www.publicservice.govt.nz/resources/spirit-of-reform/. Acesso em 6 jun. 2021.

[84] SCHICK, Allen. The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. **OECD Journal on Budgeting**, vol. 3/2, 2003, p. 33. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-performing-state_budget-v3-art10-en#page2. Acesso em: 7 jun.2021.

[85] A respeito, Shick explana: "A confirmação da interdependência da governação, gestão e orçamentação provém do fato de que os países que têm feito mais progressos na orçamentação baseada no desempenho estão entre os mais bem geridos do mundo. Têm a reputação de ter uma baixa corrupção, uma administração pública eficiente, acordos de responsabilização eficazes, canais políticos e administrativos para os cidadãos expressarem as suas preferências e queixas, e procedimentos de controle da qualidade dos serviços públicos. Uma lista incompleta destes países incluiria a Nova Zelândia e a Austrália na região do Pacífico, Suécia e Holanda na Europa, Singapura na Ásia, e Chile na América Latina. Para a maior parte destes países, o ganho de um sistema de orçamento baseado no desempenho é provavelmente pequeno, certamente muito menor do que para países que têm deficiências significativas na prestação de serviços públicos. No entanto, os governos bem geridos têm sido na vanguarda do esforço de gestão e orçamento para resultados. Embora estes países possam ter menos a ganhar, eles têm uma capacidade muito maior do que os países mal geridos para mobilizar agências governamentais e funcionários para melhorar o desempenho".(tradução livre) SCHICK, Allen. **Getting performance budgeting to perform.** Results, performance budgeting and trust in government. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010, p. 55.

institucionais de forma não cooperativa. Isso porque, em cenários de rivalidade, o emprego das informações de desempenho pode se dar de forma seletiva, com o propósito de ganhos políticos em detrimento da objetividade[86] e da dinâmica positiva necessária ao alcance das metas de desempenho fixadas.

Apesar do desenvolvimento de informações de desempenho ser uma tendência entre a maioria dos países membros da OCDE que remonta ao começo de década de 1990[87], a mensuração acurada do desempenho ainda enfrenta desafios que não foram totalmente superados[88]. O processo de mensuração em sistemas concentrados exclusivamente no desempenho dos produtos – bens e serviços destinados à sociedade – é prejudicado quando as metas são alteradas ou substituídas[89]. E, por sua vez, mensurar resultados é uma atividade tecnicamente complexa e que está sujeita à interação entre fatores planejados e não planejados, que podem, inclusive, estar além do controle do governo.[90]

Não fosse o bastante, os sistemas de informação por desempenho exigem manutenção e constante alimentação com dados claros, precisos e validados. Na prática isso representa mais um custo ao Estado, que desloca pessoal técnico e qualificado para execução dessa tarefa e arca com as despesas operacionais decorrentes. Em cenários de crise fiscal, o desenvolvimento de sistema de informações pode ser interrompido e até esquecido, tendo em vista que seu custo de oportunidade se eleva em face da escassez dos recursos financeiros e da concorrência desse gasto com outras prioridades públicas.

Como qualquer outra atividade, a medição do desempenho não deve ser perseguida para além do ponto em que o seu custo marginal é igual ao seu benefício marginal[91]. Sob esse enfoque, os custos operacionais de obtenção e conservação de uma informação adicional devem ser sopesados com os benefícios resultantes de sua disponibilização. A produção excessiva de informações leva à sua subutilização e ao

[86] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Performance budgeting in OECD countries**. Paris: OECD, 2007, p. 76.
[87] Ibidem, p. 20.
[88] Ibidem, p. 68.
[89] Ibidem, p. 68.
[90] Ibidem, p. 68.
[91] ROBINSON, Marc. Informing Performance Budgeting. *In*: ROBINSON M. (eds) **Performance Budgeting. Procyclicality of Financial Systems in Asia.** London: Palgrave Macmillan, 2007, p. 22. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137001528_2#citeas. Acesso em 23 jun. 2021.

desperdício de recursos decorrentes da coleta de dados irrelevantes à tomada de decisão alocativa no orçamento.

A propensão dos agentes públicos ao uso de novos dados é outro fator que deve ser considerado juntamente com a economicidade e a produtividade no levantamento de informações adicionais, a fim de se criar uma expectativa realista sobre o orçamento por resultados. Por essa razão, Robinson e Last ponderam que "o realismo e o reconhecimento das limitações financeiras e de recursos humanos sugerem que países devem procurar inicialmente desenvolver apenas um punhado de indicadores-chave de desempenho para cada ministério e subsequentemente para cada programa" (tradução livre).[92]

O uso sistemático das informações de desempenho ao longo do processo orçamentário pressupõe que os objetivos e os resultados pretendidos com o gasto público sejam definidos sob a forma de indicadores de desempenho que permitam avaliar a eficácia, a eficiência e a efetividade dos programas, bem como que o processo orçamentário seja estruturado de modo a facilitar o uso dessa espécie de informação.[93]

Dito isso, o primeiro passo consiste em delimitar de forma específica e clara os objetivos dos programas, transformando-os em resultados mensuráveis em relação aos quais seja possível avaliar posteriormente sua performance. É evidente que essa etapa é importante para o delineamento do foco da Administração Pública em todos os seus níveis, bem como para que a política pública seja eficaz e eficiente, de modo a melhorar o bem-estar social. Contudo, esse processo pode representar um verdadeiro entrave à burocracia, historicamente condicionada a avaliações e responsabilizações pautadas na conformidade legal dos atos praticados.[94]

Fato é que, apesar das dificuldades, a experiência internacional se mostra exitosa em relação a essa abordagem de orçamento a ponto de o uso sistemático de informações de desempenho no processo orçamentário ser elencado pela OCDE entre os dez princípios

[92] "*Realism and the recognition of financial and human resource constraints suggest that countries should aim initially to develop only a handful of key performance indicators for each ministry and subsequently for each program*". ROBINSON, Marc; LAST, Duncan. **A basic model of performance-based budgeting.** International Monetary Fund – Fiscal Affairs Department. Washington: IMF, 2009, p. 4.
[93] Ibidem, p. 2.
[94] GIACOMONI, James. **Orçamento governamental:** teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019, p. 88.

de boa governança orçamentária: "garantir que o desempenho, a avaliação e a relação custo-benefício integrem o processo orçamentário (tradução livre)".[95]

1.2 Informações de desempenho e seu uso nos instrumentos do orçamento por resultados

Durante décadas, os governos têm investido em ferramentas analíticas e no desenvolvimento de sistemas de informação do desempenho. Em 1938, Hebert Simon, economista posteriormente laureado com o prêmio Nobel de Economia em 1978, e Clarence Ridley, presidente da Associação Internacional de Gestores de Cidades, já alertavam sobre a necessidade de tornar as decisões dos gestores e agentes políticos mais informada a partir da mensuração dos esforços necessários ao atendimento de um objetivo: "a mensuração do resultado de um esforço ou desempenho indica o efeito desse esforço ou desempenho na realização do seu objetivo" (tradução livre).[96]

Contudo, mensurar o desempenho, agrupar esses dados e torná-los acessíveis não constitui tarefa fácil e, como já ponderado anteriormente, envolve custos financeiros e deslocamento de recursos humanos com capacitação para tanto. Fato é que cada país enfrenta o desafio de produzir o tipo de informação de desempenho adequado às especificidades da política pública e de seu sistema orçamentário. Para os países que adotam o paradigma do orçamento por resultados, tudo isso tem o propósito de que as informações de desempenho integrem a elaboração e a execução do orçamento e sejam utilizadas de forma sistemática como instrumento de análise dos programas orçamentários.

De posse das informações de desempenho, os agentes públicos e os políticos, na busca de melhorar a eficiência e efetividade das despesas públicas e das alocações orçamentárias, devem estar aptos a responder perguntas desta ordem:

> Que diferença fará se o governo adotar esta opção política em vez de outra? E que diferença fará se as despesas forem aumentadas ou reduzidas? Por exemplo, quantas crianças a mais poderão completar a escolaridade porque o

[95] "*Ensure that performance, evaluation & value for money are integral to the budget process*". ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Public Governance & Territorial Development Directorate. Recommendation of the Council on Budgetary Governance.** Paris: OECD, 2015, p. 3. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf. Acesso em 23 jun. 2021.

[96] "*A measurament of the result of an effort or performance indicates the effect of that effort or performance in accomplishing its objective*". RIDLEY, Clarence E; SIMON, Herbert A., **Measuring Municipal Activities:** A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration, The International City Managers Association, Chicago, Illinois, United States, 1938, p. 2. Disponível em: https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015031623971&view=1up&seq=12 Acesso em 23 jun. 2021.

> orçamento está a subsidiar almoços quentes? Quantos mais continuarão até o ensino secundário se a escola tiver pessoal com orientação de conselheiros?[97] (tradução livre)

Mesmo após décadas de pesquisa e experiência, alguns conceitos econômicos relacionados ao desempenho – como produto, resultados, eficiência, eficácia, economicidade e efetividade – não são bem captados e recebem no âmbito da administração gerencial significados diferentes à terminologia utilizada pelos economistas[98]. Evidentemente a utilização desses termos de modo assistemático pode gerar confusão e incoerências na prática.

Com o objetivo de desenvolver uma melhor compreensão sobre esses tópicos, esta secção explora o arcabouço teórico sobre informação de desempenho, seus componentes e sua função, bem como apresenta os principais conceitos econômicos atrelados ao desempenho para, na sequência, abordar os mecanismos utilizados para a integração dessas informações no orçamento à luz da experiência internacional na orçamentação por resultados.

1.2.1 Informação de desempenho: mensuração que vai além das medidas de desempenho

As informações de desempenho podem ser levantadas e utilizadas com múltiplos propósitos. No orçamento por resultados, as informações de desempenho servem para reforçar a ligação entre as receitas e os resultados pretendidos, com o propósito de aprimorar o desempenho da despesa pública. O uso sistemático de informações de desempenho nas tomadas de decisão de alocação de recursos visa a difundir uma suposta "racionalidade" em um processo tradicionalmente subjetivo [99] sem, contudo, ter a pretensão de substituir a política que lhe é inerente[100], marcada pela necessidade de convencimento e negociação entre os atores estratégicos do orçamento.

---

[97] "*From the vantage point of politicians and managers, the key performance questions are: what difference will it make if governments adopt this policy option rather than another one? And what difference will it make if spending is raised or lowered? For example, how many more children might complete schooling because the budget is subsidising hot lunches? How many more would continue on to secondary education if the school were staffed with guidance counsellors?*" SCHICK, Allen. Performance budgeting and accrual budgeting: decision rules or analytic tools? **OECD Journal on Budgeting**, 2007, p. 128.

[98] ROBINSON, Marc. **Performance budgeting**: linking funding and results. New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 29.

[99] WILLOUGHBY, Katherine. Introduction to the symposium: PBB- Works like the BCS? **Public Administration Review**, 2011, pp. 352 e 355. Disponível em: https://zaguan.unizar.es/record/84315/files/texto_completo.pdf. Acesso em: 8 jun. 2021.

[100] Nesse ponto, a OCDE destaca que o processo orçamentário é político e as informações de desempenho não o transformam em um processo de decisão racional, de modo que é relevante criar incentivos

Inseridas em um contexto de *accountability*, as informações de desempenho tornam pública a base informativa levada em consideração ao se decidir por alocar recursos em determinada política em detrimento de outras. Isso ajuda a construir a confiança do público no governo, além de reforçar a necessidade de as receitas serem alocadas em montante adequado à execução orçamentária e financeira tempestiva a fim de que as metas mensuradas e planejadas sejam efetivamente alcançadas.

As informações por desempenho podem englobar tanto informações sobre os resultados alcançados com a despesa pública quanto informações sobre os custos da obtenção desses resultados[101]. De forma mais detalhada, a literatura especializada define informação de desempenho como "medidas de desempenho, medidas dos custos, para determinadas partes, dos produtos e resultados, e avaliações de eficácia e eficiência das despesas obtidas por meio da utilização de qualquer uma das ferramentas analíticas".[102]

A partir dessa definição, resta claro que as informações de desempenho não se limitam às medidas de desempenho, embora elas sejam necessárias e fundamentais em qualquer sistema de orçamentação de desempenho[103]. As medidas de desempenho são os indicadores representados por um número, uma percentagem ou uma razão que mensura certa dimensão do desempenho, a fim de possibilitar a comparação desta medida com as metas preestabelecidas[104]. As informações por desempenho formam uma categoria mais ampla que as medidas de desempenho, pois, como já dito, inclui avaliações dos programas e outras técnicas analíticas. Logo, é um equívoco entender que o orçamento por resultados está voltado apenas a essa espécie de informações de desempenho.

---

adequados a fim de que essas informações sejam ao menos consideradas como parte do processo. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Performance budgeting in OECD countries**. Paris: OECD, 2007, p. 71.

[101] ROBINSON, M. Performance budgeting models and mechanisms, In: High-level seminar on performance budgeting, 2005, Washington-DC. **Anais do Seminário**. Washington-DC: Fundo Monetário Internacional - FMI, 2005, p. 1. Disponível em: https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Content/PDFs/84846.pdf. Acesso em 23 jun. 2021.

[102] "*Formal performance information in this context refers to performance measures, measures of the costs to particular parties of outputs and outcomes, and assessments of the effectiveness and efficiency of expenditure obtained through the use of any of a range of analytic tools*". BRUMBY, J.; ROBINSON, M. **Does Performance Budgeting Work?** – an analytical review of the empirical literature. Washington: International Monetary Fund, 2005, p. 5.

[103] Ibidem, p. 10.

[104] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Técnica de indicadores de desempenho para auditorias. **Boletim do Tribunal de Contas da União**. Ano XLIV (3). Brasilia: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2011, p. 8.

As medidas de desempenho permitem monitorar os progressos alcançados e o alinhamento dos planos governamentais, desdobrados por organização e programas, com os objetivos propugnados. Em linhas gerais, elas especificam e quantificam uma série de relações envolvendo os componentes de gestão do fluxo de implementação de programas: insumos, atividades, produtos, resultados e impacto. Cada um desses componentes representa uma fase do ciclo de gestão e possui um indicador próprio para verificar sua evolução e o cumprimento das metas estabelecidas.

Por insumo entende-se todos os recursos – orçamentários ou não – necessários à execução da política pública, sejam financeiros, físicos, humanos ou outros[105], a serem utilizados nas ações de governo. Como se percebe, esse termo vai além dos fatores de produção indicados à geração de produtos e serviços pela teoria econômica: trabalho, terra e capital.

Já as atividades englobam as ações e os serviços praticados no âmbito da política pública, que, ao serem encadeadas, assumem a forma de processo[106]. Os termos "produtos" e "resultados" têm origem das expressões *output* e *outcome*, cujo teor nos países de língua inglesa é autoexplicativo, mas sua tradução para outras línguas dificulta a compreensão desses conceitos[107], sendo necessária a explicação de seu conteúdo e diferenças.

A literatura especializada define produto como sendo o "bem ou serviço prestado por um ente em favor de um terceiro ou em seu nome"[108] (tradução livre) e resultado, por sua vez, como sendo "os impactos previstos desses resultados"[109] (tradução livre). De forma semelhante, o Manual de Indicadores do Plano Plurianual 2020-2023 em uso pelo Governo Federal traz a referência conceitual de produto como "medidas que expressam as entregas de bens ou serviços ao público-alvo"[110], enquanto o resultado é definido como

[105] BRASIL. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. v. 1, p. 98. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf. Acesso em 16 jun. 2021.

[106] Ibidem.

[107] KRISTENSEN, Jens Kromann; GROSZYK, Walter S.; BÜHLER, Bernd. Outcome-focused Management and Budgeting. **OECD Journal on Budgeting**, vol. 1, n. 4, 2002, p. 11.

[108] ROBINSON, Marc. **Performance budgeting:** linking funding and results. New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 26.

[109] Ibidem, p. 26.

[110] BRASIL. Ministério da Economia. **Manual de indicadores do plano plurianual 2020-2023.** p. 7. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-indicadores-ppa-2020-2023.pdf. Acesso em: 6 jun. 2021.

"medidas que expressam o fim último da intervenção pública frente ao público-alvo, ou seja, o resultado final que se queria alcançar"[111]. Seguindo essa classificação, entende-se por impacto "os efeitos relacionados a partir dos resultados pretendidos pelas políticas e programas públicos". Porém, ao final, é feito o alerta de que "essa classificação nem sempre é tão precisa quanto parece"[112], o que torna maior o desafio enfrentado pelos gestores públicos.

A partir dessa abordagem, um programa referente a transferência voluntária pode ter como insumo, a título de exemplo[113], os recursos humanos do Ministério das Cidades; indicar como atividade os treinamentos de estados e municípios para o melhor uso de um sistema de informação da União; apresentar como produto profissionais capacitados para a operação do referido sistema; fixar como resultado a melhoria na execução dos processos; e apontar como o impacto a maior eficiência na gestão do programa.

Em alguns programas específicos do orçamento, as medidas de desempenho são a única fonte de informação ao incremento ou diminuição das dotações. Nesse caso, o vínculo entre as medidas de desempenho ocorre de forma direta ou automática[114]. Todavia, a alocação de recursos com base apenas em um vínculo direto com os indicadores de desempenho não é comum, constituindo, na verdade, uma rara exceção no âmbito do orçamento por resultados.

Como regra, as medidas de desempenho são examinadas juntamente com outros tipos de informação no processo de distribuição das receitas entre as diferentes programações consideradas mais prioritárias. Isso ocorre pelo fato desses indicadores refletirem aproximações do fenômeno que se pretende mensurar, sem configurar, contudo, a realidade a ser acompanhada. Por essa razão, essas medidas precisam ser

---

111 Ibidem.

112 Ibidem.

113 Modelo hipotético apresentado no Guia prático de análise *ex ante* utilizado no âmbito federal. BRASIL. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018, p. 100. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf Acesso em 16 jun. 2021.

114 A respeito, Ariziti elenca exemplos interessantes de financiamento e voucher baseados em fórmulas nas áreas de educação e saúde, tal como pagamento de cuidados primários (Reino Unido, Nova Zelândia, Chile muitos outros), financiamento hospitalar com base nos resultados e financiamento para escolas com base no número de estudante, profissional instituições e universidades em muitos países... (por exemplo, escolas técnicas e universidades na Dinamarca e Finlândia, ensino superior na Hungria). ARIZITI, P.; BRUMBY, J; MANNING, N.; SENDEROWITSCH, R.; THOMAS, T. **Results, performance budgeting and trust in government**. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010, p. 18.

interpretadas no contexto no qual estão inseridas, sendo cotejadas com metas ou padrões preestabelecidos e com a série histórica de resultados, além de comparadas com os dados de outras organizações com atividades afins[115]. Assim, aspectos importantes referentes ao desempenho do programa se tornam visíveis por meio da conjugação de diversas ferramentas de análise.

1.2.2 Enfoque do desempenho no orçamento: eficácia, eficiência, efetividade e equidade

A expressão desempenho é usada cotidianamente no processo orçamentário. Muitas vezes ela é empregada para transmitir a ideia de que são importantes as realizações, a economia e a probidade nos usos dos recursos públicos ou para chamar a atenção para o fato de que há um padrão que se espera dos gestores e da Administração Pública[116]. Além dessas acepções, o termo desempenho também é utilizado no campo orçamentário para se referir à medida de qualquer coisa além dos insumos.[117]

A importância dada ao desempenho não é uma exclusividade do orçamento por resultados. O desempenho está presente, inclusive, nos orçamentos tradicionais. Neste último sistema orçamentário, o foco está nos insumos e, por essa razão, o desempenho é definido por medidas de conformidade e de gestão, de modo que o que interessa é a economia e o controle do custo marginal dos insumos.[118]

Já no orçamento por resultados, o desempenho passa a ser indicado por medidas de efetividade dos resultados produzidos, dado que o sucesso é mensurado em termos de impacto na sociedade[119]. Quando o orçamento é centrado nos produtos - serviços e bens colocados à disposição da sociedade -, os indicadores de produtividade são determinantes para fins de análise do desempenho.

Ainda que o enfoque do orçamento seja nos resultados e/ou produtos, os insumos não deixam de ser orçados, uma vez que essas informações são necessárias para controle da despesa pública e manutenção da disciplina fiscal. Contudo, sua apresentação no

---

[115] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Técnica de indicadores de desempenho para auditorias. **Boletim do Tribunal de Contas da União.** Ano XLIV (3). Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2011, p. 8.

[116] ARIZITI, P.; BRUMBY, J; MANNING, N.; SENDEROWITSCH, R.; THOMAS, T. **Results, performance budgeting and trust in government**. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010, p. 125.

[117] Ibidem, p. 16.

[118] DIAMOND, Jack. **Budget System Reform in Emerging Economies The Challenges and the Reform Agenda.** Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2006, p. 32.

[119] Ibidem, p. 31.

orçamento passa a ser feita em conjunto com outras informações sobre as realizações e os resultados pretendidos que permitem avaliar a eficácia, a eficiência e efetividade do programa.

Para se medir o desempenho, é preciso que os objetivos do programa estejam claros, de modo que possam ser traduzidos em resultados mensuráveis, contra os quais o desempenho será medido[120]. Em se tratando de orçamento por resultado, espera-se que o incremento do gasto público esteja vinculado ao aumento correspondente do resultado, representado por uma maior quantidade ou qualidade de bens e serviços colocados à disposição da sociedade ou por uma melhoria adicional das condições econômicas ou sociais.

Dito isso, fica claro que o levantamento do desempenho das despesas públicas configura uma peça-chave na estruturação do orçamento por resultados. Afinal, os atores do orçamento precisam de informações sobre a relevância dos programas, bem como se os resultados esperados com o programa foram alcançados, em especial se o programa contribuiu para os resultados visados pela política pública. Para se ter uma história completa do desempenho, é relevante ter resposta a perguntas sobre o que e como os recursos estão a ser consumidos pelos programas; como esses recursos se relacionam com a obtenção de resultados (*outputs* e *outcomes*); como a relevância dos programas e outros fatores contextuais afetam tanto os recursos consumidos e os resultados observados; e alternativas potenciais aos programas existentes e/ou abordagens de consumo de recursos.[121]

Interessante observar que cada uma dessas questões está relacionada a diferentes dimensões do desempenho: eficácia, eficiência, economicidade e efetividade. A eficácia se refere à capacidade do programa de alcançar as metas e os objetivos pré-definidos do programa. O enfoque da eficácia permite identificar se o programa atinge o público-alvo da política, além de revelar eventuais falhas na construção da própria política pública e na execução do programa.

---

[120] Ibidem.

[121] CANADÁ. Treasury Board of Canada Secretariat. **Assessing program resource utilization when evaluating federal programs.** Centre of Excellence for Evaluation/Expenditure Management Sector, 2013, p. 5. Disponível em: https://publications.gc.ca/collections/collection_2013/sct-tbs/BT32-43-2013-eng.pdf. Acesso em 16 ago. 2021.

A eficiência denominada na literatura econômica de produtiva corresponde à prestação de serviço público e à entrega de bens com o menor custo possível, mantendo-se a qualidade[122]. Essa medida de desempenho engloba os conceitos de produtividade e economicidade. Produtividade significa produzir mais com a mesma quantidade de insumos e economicidade, por sua vez, é produzir o mesmo, porém com menos recursos.[123]

A eficiência também pode ser mensurada sob a perspectiva alocativa, em que se avalia se os recursos empregados à obtenção de determinados bens e serviços são adequados diante das alternativas ao programa existente, do contexto do programa e do nível de resultados alcançados. A partir dessa apuração, busca-se verificar se não há qualquer outra alocação dentro da fronteira de possibilidades que proporcione um bem-estar maior para a sociedade[124]. Enfim, como destacado por Robinson, o nível de eficiência alocativa das despesas públicas é afetado em especial pela "medida em que (a) esses resultados são benéficos para sociedade e (b) se é possível proporcionar um benefício ainda maior à sociedade por meio da alteração do mix de produtos"[125] (tradução livre).

Indo além do cálculo da utilidade, o desempenho pode ser mensurado sob o enfoque da equidade no qual a distribuição de resultados, produtos ou despesas na sociedade é levada em consideração. Aqui a noção de equidade é medida a partir das remoções das privações de liberdade específicas de um grupo ou sociedade, ou seja, o foco está na capacitação[126] básica que se pretende igualar. Sem negar que a privação de capacidade pode estar relacionada com a renda, Sen explica que:

> No nível prático, talvez a maior dificuldade na abordagem do bem estar medido pela renda real resida na diversidade dos seres humanos. Diferenças de idade, sexo, talentos especiais, propensões a doenças etc podem fazer com que duas

[122] ROBISON, Marc. **Connecting Evaluation and Budgeting**. ECD Working Paper Series; Nº 30. © Independent Evaluation Group, World Bank Group, Washington, DC. p. 8.
[123] GICO JÚNIOR, Ivo. Bem-estar social e o conceito de eficiência. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 16, pp. 1-43, Maio-Agosto, 2020, p. 7.
[124] Ibidem, p. 13.
[125] ROBINSON, Marc. **Performance budgeting:** linking funding and results. New York: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 29-30.
[126] A valoração das capacidades é explicada por Amartya Sen: "a perspectiva das capacidades fornece um reconhecimento mais completo de variedade de maneiras sob as quais as vidas podem ser enriquecidas e empobrecidas. Também se diferencia daquelas abordagens que baseiam sua avaliação em objetos que não são, em nenhum sentido, funcionamentos e capacidades pessoais, p. ex., quando se julga bem-estar pela renda real, riquezas, opulência, recursos, liberdades formais, ou bens primários". SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada.** Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 83.

> pessoas tenham oportunidades de qualidade de vida muito divergentes mesmo quando compartilham exatamente o mesmo pacote de mercadorias.[127]

Em função dessa pluralidade de variáveis – fruto da diversidade humana -, a distribuição de resultados, produtos ou despesas precisa ser feita e mensurada de acordo com a "seleção das variáveis focais relevantes"[128], denominada por Sen de "espaço de avaliação" onde determinada desigualdade é submetida à apreciação. A escolha do espaço de avaliação varia segundo o propósito da política pública. Robinson[129] cita um exemplo esclarecedor sobre essa abordagem de equidade no orçamento por resultados:

> Para alguns serviços, pode-se pensar que a equidade exige que cada cliente receba o mesmo nível de serviço - ou seja, que haja uma distribuição igual dos produtos (*outputs*). Para outros serviços, contudo, pode considerar-se que a equidade exige ou igual resultados (*outcomes*), ou pelo menos que a dispersão dos resultados seja contida dentro de algum intervalo aceitável. Para ainda outros serviços, uma distribuição equitativa das despesas pode ser desejado. Estes conceitos de equidade são muitas vezes mutuamente exclusivos. Na educação, por exemplo, a entrega da mesma educação a todos os estudantes de um determinado grupo (igualdade de produtos) produzirá resultados de aprendizagem muito diferentes para os estudantes. Caso se pretenda reduzir o grau de divergência destes resultados, é necessário aceitar uma maior desigualdade de resultados (através, por exemplo, de serviços adicionais para estudantes desfavorecidos). Outro exemplo do conflito entre diferentes conceitos de equidade é que a igualdade de despesas por estudante não proporcionará igualdade dos produtos (quanto mais dos resultados) por uma série de razões, incluindo o fato de que alguns estudantes vivem em áreas mais remotas onde é mais dispendioso ministrar os serviços de educação. Por conseguinte, é necessário escolher qual o conceito de equidade-ou em vez disso, que compromisso entre estes conceitos concorrentes de equidade – guiará a oferta de educação. (tradução livre)

Por essa razão, um determinado vetor, como exemplo a renda ou o sexo, pode ser relevante na distribuição de forma igualitária de certa despesa pública, bem como pode se mostrar totalmente inadequado ou irrelevante a depender da incapacidade em questão.

---

[127] SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 98.
[128] SEN, Amartya. Op.cit., 2001, p. 51.
[129] ROBINSON, Marc. **Performance budgeting:** linking funding and results. New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 30.

1.3 Instrumentos do orçamento por resultado e sua relação com os diferentes níveis de aprendizado social

Os instrumentos estruturam o paradigma do orçamento por resultados, sua forma e objetivos. Sendo a última camada da matriz do orçamento por resultados, o nível instrumental operacionaliza os substratos normativo e cognitivo do paradigma, ao mesmo tempo em que é moldado e limitado por eles. Segundo Surel, a interconexão existente no paradigma garante a congruência dos instrumentos com os outros elementos da matriz.[130]

A escolha dos instrumentos do paradigma não é um processo neutro tampouco livre de barreiras. De antemão os substratos cognitivos e normativos do paradigma delimitam o objetivo dos instrumentos necessários e potenciais, bem como a relativa importância de cada um deles[131]. Em linhas gerais, a instrumentalização consolida os valores, as representações, as normas e os métodos do paradigma. Justamente por isso, examinar os instrumentos do orçamento por resultados permite compreender a constelação de crenças e soluções concretas compartilhadas pelos países que adotam esse paradigma.

Além de condensarem os elementos que integram o paradigma do orçamento por resultados, os instrumentos, como toda instituição, estabilizam as formas de ação coletiva[132] e estruturam as interações estratégicas dos atores. Paul Sabatier destaca que a racionalidade dos atores ocorre somente no plano instrumental, contexto no qual os atores podem maximizar seus interesses com os recursos disponíveis, mas de forma limitada pelos objetivos pré-definidos no âmbito dos substratos cognitivo e normativo[133]. Nas palavras do autor, "as percepções dos atores são fortemente filtradas pelas suas crenças normativas e outras preexistentes"[134], ou seja, "os atores sempre percebem o mundo através de uma lente que consiste nas suas crenças preexistentes".[135]

Porém, mais do que isso, os instrumentos do orçamento por resultados denunciam, de forma mais ou menos explícita, os diferentes níveis de mudança institucional que se opera para vivência dos méritos e dos defeitos desse paradigma. A rigor, a mudança institucional pode se dá por várias formas desde a ajustamentos simples e incrementais

[130] SUREL, Yves. The role of cognitive and normative frames in policy-making. **Journal of european public policy**, London, 2000, vol. 7, p. 498.
[131] Ibidem, p. 499.
[132] LASCOUMES, Pierre; LE GALÊS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012, p. 202.
[133] SABATIER, Paul A. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, **Journal of European Public Policy**, 5:1, pp. 98-130.
[134] SABATIER, Paul A. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, **Journal of European Public Policy**, 5:1, p. 109.
[135] Ibidem.

dos instrumentos orçamentários até alterações profundas no nível normativo e cognitivo que inevitavelmente serão refletidas nos instrumentos.

A literatura mostra que não é a racionalidade que promove a mudança de paradigma e sim um processo social, com todas as complexidades daí advindas. Nesse sentido, Peter Hall[136] explica que a mudança em políticas públicas é uma resposta às experiências passadas e às novas informações em um processo de aprendizado social que a depender do tipo de alteração envolvida pode se enquadrar em três níveis distintos de aprendizagem.

No primeiro nível, os "instrumentos são alterados à luz da experiência e dos novos conhecimentos, enquanto os objetivos e instrumentos gerais da política permanecem os mesmos"[137]. Já no segundo nível, "os instrumentos de política, bem como as suas configurações são alterados em resposta a experiência passada, embora os objetivos globais da política permaneçam os mesmos"[138]. A mudança de paradigma propriamente dita ocorre somente na terceira instância de aprendizado social quando são alteradas "as configurações dos instrumentos, os instrumentos e a hierarquia de objetivos por detrás da política".[139]

Por essa razão, é preciso ter em mente que os instrumentos orçamentários podem ser modificados sem que isso corresponda à mudança do paradigma vigente. O fato de um país utilizar alguns instrumentos próprios do orçamento por resultados não significa que a experiência de conversão a esse paradigma foi bem-sucedida, tampouco que os atores internos foram persuadidos de que o paradigma prevalecente deve ser revisto, dando ensejo a uma crise paradigmática. Kuhn já advertia que "a persuasão não precisa ter sucesso e, se ela tiver sucesso, não precisa ser acompanhada ou seguida de conversão".[140]

A partir da análise dos instrumentos, é possível evidenciar as transformações que o orçamento por resultados provoca às instituições orçamentárias do país e o respectivo

[136] HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, vol. 25, nº 3, Comparative Politics, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York, 1993, pp. 275–96.
[137] Ibidem, p. 278.
[138] Ibidem, p. 279.
[139] Ibidem.
[140] KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo, Perspectiva, 1996, p. 199.

nível de aprendizado social. Robinson[141] observa que os países que declaram a adoção do paradigma do orçamento por resultados empregam pelo menos um desses instrumentos para agregar informações de desempenho às decisões orçamentárias: i) orçamentação por programas; ii) vinculação do nível de alocação de recursos a metas de performance; iii) incentivos a órgãos e entidades pelo bom desempenho; iv) fórmula de alocação de recursos baseada na performance.

O primeiro instrumento - a orçamentação por programas – se desenvolve a partir da classificação programática das despesas e da utilização sistemática de informações de desempenho no processo decisório quanto às prioridades orçamentárias, em especial diante de programas concorrentes. A gênese da orçamentação por programas remete ao antigo orçamento-programa, que, ao longo das reformas orçamentárias, teve seu conteúdo reorientado em prol de decisões alocativas mais informadas quanto aos resultados a serem alcançados pelas despesas públicas.

A estrutura do orçamento baseada em programas foi fomentada inicialmente pela Organização da Nações Unidas – ONU, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970, em substituição à técnica de organização tradicional de orçamento pautada na classificação das despesas por objeto – *line-item.* Inspirado no Orçamento de Desempenho [142] desenvolvido pelo governo norte-americano após a Segunda Guerra Mundial, o orçamento-programa levou diversos países a reestruturarem seus orçamentos, inclusive o Brasil, que editou em 1967 a primeira Lei Orçamentária da União sob a forma de programas.

Até então o orçamento tradicional adotado pelos países estava focado no controle dos insumos destinados à prestação de serviços e bens públicos e seu processo orçamentário seguia a tendência incrementalista, que viabiliza a alocação de recursos públicos ano após ano independentemente da performance. Com a difusão do orçamento-programa, o centro do orçamento passou a ser os produtos e a sua mensuração. A princípio, essa técnica de orçamentação era voltada à gestão e visava avaliar a eficiência

[141] ROBINSON, Marc. **Performance budgeting:** linking funding and results. New York: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 1-2.

[142] Em 1947 foi criada a Comissão Federal sobre a Organização do Poder Executivo, conhecida como Hoover, que recomendou a adoção do orçamento de desempenho que assim definiu: "Na orçamentação por desempenho, a atenção é centrada na função ou atividade – na realização do objetivo - em vez de em listas de empregados ou autorizações de compras [...]. Este método de orçamentação concentra a ação congressional e direção executiva no escopo e na magnitude das diferentes atividades federais. A realização e o custo são colocados numa perspectiva clara perante o Congresso e o público". UNITED STATES GENERAL ACCOUTING OFFICE. **Performance budgeting:** past iniciatives offer insights for GPRA implementation. Washington, 1997, p. 30. Disponível em: https://www.gao.gov/assets/aimd-97-46.pdf Acesso em 12 out. 2021.

do trabalho das unidades, por meio da classificação das categorias orçamentárias em termos funcionais e do fornecimento de medidas de custos do trabalho para facilitar o desempenho eficiente das atividades[143]. À época a recomendação era de que o orçamento fosse estruturado em programas e funções, dando-se ênfase no trabalho a ser feito.[144]

Em 1965 a técnica de elaboração do orçamento-programa teve seu uso renovado no contexto norte-americano do Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento – PPBS[145] implantado no governo do então presidente Lyndon Johnson. A ideia central era tornar o planejamento o centro do sistema orçamentário que serviria de orientação à programação e à forma de controle das despesas no orçamento. Com dimensão plurianual, o planejamento apresentaria os objetivos presentes e futuros a serem perseguidos no período de cinco anos. Sob essa nova perspectiva, o trabalho a ser realizado deixa de ser o aspecto mais importante e passa a ser o fornecimento de recursos públicos aos objetivos traçados.[146]

Durante a etapa da programação do PPBS, os objetivos definidos no planejamento seriam integrados a programas organizados. Essa tarefa teria como ponto de partida as prioridades definidas politicamente em diferentes níveis hierárquicos. A respeito, Jack Diamond exemplifica que "o estabelecimento de prioridades amplas (categorias de programas) seria responsabilidade do governo/gabinetes, enquanto a otimização nos programas seria tarefas das agências setoriais".[147]

Alinhado à valorização do planejamento, o programa do PPBS era definido como "a soma das etapas ou atividades interdependentes necessárias à consecução de um objetivo específico"[148]. Enquanto estrutura básica do orçamento, o programa deveria agrupar as despesas com o mesmo objetivo, além de apresentar os indicadores de

---

[143] SCHICK, Allen. The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. **Public Administration Review**, vol. 26, n. 4, pp. 243–58. New Jersey: American Society for Public Administration, 1966, p. 250.

[144] Ibidem, p. 251 *apud* MOSHER, Frederick C. **Program Budgeting:** Theory and Practice. Chicago: 1954, p. 79.

[145] Jack Diamond explica que "o PPBS, como sistema orçamentário completo, foi adotado pela primeira vez no Ministério da Defesa dos Estados Unidos em 1961, mais tarde aplicado a todas as agências e, posteriormente, difundido em todos os governos locais e estaduais e também em outros países", mas "em 1971, o sistema estava em grande parte abandonado". DIAMOND, Jack. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) **Planejamento e orçamento governamental.** Brasília: ENAP, 2006, v. 2, pp. 95-96.

[146] SCHICK, Allen. Op. cit., p. 251.

[147] DIAMOND, Jack. Op.cit., pp. 95-96.

[148] SCHICK, Allen. The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. **Public Administration Review**, vol. 26, nº 4, pp. 251. New Jersey: American Society for Public Administration, 1966, p. 251 *apud* MOSHER, Frederick C. **Program Budgeting:** Theory and Practice. Chicago: 1954, p. 73.

desempenho expressos em termos de produto[149]. Em poucos anos o PPBS foi descontinuado no governo norte-americano dada uma série de dificuldades apontadas pelo *General Accounting Office* – GAO[150], dentre elas:

> *Os governos operam com recursos limitados e a procura destes recursos excedem sempre a oferta disponível.
>
> *Os compromissos de recursos anteriores colocam pesadas restrições aos orçamentos atuais, proporcionando um controle limitado sobre a alocação de recursos.
>
> * As técnicas de medição de programas viáveis são difíceis de conseguir, tendo em vista particularmente a complexidade e a dimensão do governo federal.
>
> * A implementação de novas ideias pode ser retardada pela dimensão do governo, as incertezas inerentes às suas tarefas, e o elevado grau de coordenação
>
> necessário.
>
> * Muitas vezes são feitas reivindicações políticas e morais sobre o governo federal que não refletem necessariamente um interesse na relação custo-eficácia ou eficácia.
>
> * O processo de atribuição de recursos no governo não está bem ligado a
>
> planejamento, uma vez que estas atividades servem diferentes necessidades e respondem a diferentes prazos.
>
> * Uma vez estabelecido um orçamento, há uma responsabilidade mínima para o desempenho. (tradução nossa)

Além dessas questões, outra grande falha atribuída ao PPBS foi desconsiderar a dimensão política do orçamento ao deixar de envolver o Poder Legislativo no processo de planejamento. Sem o suporte administrativo necessário, o PPBS não resistiu às dificuldades de sua implementação, mas é inegável sua contribuição à valorização do planejamento e do desempenho, bem como à evolução das técnicas de orçamentação e gestão pública, em especial no campo da medição e avaliação do desempenho. Algumas ideias do PPBS foram aperfeiçoadas e são utilizadas até hoje, tais como o planejamento plurianual; classificação do orçamento por missão, função e programa; desenvolvimento de indicadores de desempenho; e sistemas de melhorados de contabilidade e informação.[151]

---

[149] Giacomoni lembra a síntese de Novick sobre o PPBS: "é caracterizado pela ênfase nos objetivos, programas e elementos dos programas, tudo expresso em termos de produtos". GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) **Planejamento e orçamento governamental.** Brasília: ENAP, 2006, v. 2, p. 77

[150] UNITED STATES GENERAL ACCOUTING OFFICE. **Performance budgeting:** past iniciatives offer insights for GPRA implementation. Washington, 1997, p. 40. Disponível em: https://www.gao.gov/assets/aimd-97-46.pdf. Acesso em 12 out. 2021.

[151] DIAMOND, Jack. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) **Planejamento e orçamento governamental.** Brasília: ENAP, 2006, v. 2, p. 97.

Fato é que a terminologia orçamento-programa é utilizada para se referir à técnica de orçamentação utilizada em vários países, sem que isso implique, como já explicado, em adesão ao paradigma ao orçamento por resultado. O enfoque dado a esse instrumento no âmbito do paradigma do orçamento por resultado difere daquele utilizado no PPBS e no orçamento desempenho, em que se visava inicialmente a melhoraria da eficiência alocativa a partir de um sistema no qual as despesas são planejadas e controladas por objetivos[152] comuns devidamente explicitados em termos de produtos.

No orçamento por resultados, o instrumento de programação do orçamento vai além. Os programas devem ser orientados pelos resultados que se pretende entregar à sociedade. Por isso, as despesas são agrupadas em torno de objetivos comuns relacionados aos resultados pretendidos, ao invés de serem referenciados por atividades ou organização. A especificação do objetivo do programa, por sua vez, é alinhada com os objetivos políticos estratégicos do governo que, na sua maioria, são melhor articulados em termos de resultados, ou seja, baseados nas mudanças pretendidas com a intervenção pública.

Os programas são vinculados a resultados e seus componentes a produtos. Sob esse enfoque, Robinson define programas como sendo grupos coerentes de produtos (juntamente com suas atividades de apoio) que visam um determinado resultado[153]. Na programação, as despesas relacionadas ao mesmo objetivo - inclusive as despesas correntes que envolvem os custos com pessoal, manutenção e outras gastos administrativos - integram um único programa de forma bruta, ou seja, todas as despesas são lançadas na sua totalidade sem qualquer dedução. Essa técnica facilita a identificação dos custos totais do objetivo político que se persegue, além de permitir a comparação dos programas, quando da formulação do orçamento. Dessa forma, o orçamento-programa torna-se um instrumento voltado à eficiência alocativa das despesas públicas.

Somado a isso, as informações de desempenho, nessa vertente do orçamento programa, devem ser utilizadas de forma sistemática na definição das prioridades orçamentárias diante de programas concorrentes[154]. Perceba que a mera disponibilização

[152] ROBINSON, Marc. **Performance budgeting:** linking funding and results. New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 4.
[153] Ibidem, p. 63.
[154] Ibidem, p. 4.

das informações de desempenho dos programas não é suficiente, sendo necessário que elas sejam utilizadas sistematicamente na formulação do orçamento.

Mesmo sendo uma técnica importante para integração de desempenho e orçamento, muitos países colhem os benefícios do orçamento programa ao classificar as despesas em programas, sem que tenham progredido para esse estágio avançado de uso das informações desempenho de forma sistemática[155]. No plano social, essa progressão tem significados que extrapolam os aspectos orçamentários, sendo um indicativo do nível de aprendizado social refletido no instrumento.

Para construir laços mais fortes entre alocação de recursos e resultados, o orçamento-programa é usualmente associado a outros instrumentos do paradigma do orçamento por resultados com o propósito de conectar receitas e resultados. Dentre eles, a criação de metas de desempenho ligadas ao nível de alocação de recursos. Ao contrário do orçamento programa, este instrumento não busca facilitar a priorização das despesas na peça orçamentária. Seu alvo são os ministérios e as agências no intuito que melhorem a eficácia e/ou a eficiência do gasto público ao garantir a disponibilização de recursos mais próxima dos resultados de desempenho esperados.

Os objetivos de desempenho a ministérios e agências fazem parte do processo orçamentário de forma explícita e, com base nisso, assegura-se um nível de financiamento adequado ao seu alcance. Busca-se superar uma prática do modelo gerencial de gestão na qual objetivos de desempenho são fixados de forma independente ou paralela ao processo orçamentário. Ao associar essas duas frentes de decisão – orçamentária e de gestão –, esse instrumento permite justamente a "calibragem dos objetivos de desempenho para o nível de financiamento"[156], o que aumenta a credibilidade das metas traçadas.

A OCDE[157] indica a experiência britânica no âmbito do *British Public Service Agreement* – PSA como modelo bem-sucedido de aplicação desse instrumento. A partir de 1997 a Inglaterra implementou uma série de mudanças institucionais relacionadas ao

[155] ROBINSON, Marc. **Performance budgeting:** linking funding and results. New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 64.
[156] Ibidem, pp. 8-9.
[157] ELLIS, Kevin & MITCHELL, Stephen. Outcome-focused Management in the United Kingdom. **OECD Journal on Budgeting**. 1. 24-24. 10.1787/budget-v1-art24-en. Disponível em: https://www.researchgate.net/pblication/227461860_Outcome-focused_Management_in_the_United_Kingdom. Acesso em: 19 jan. 2021.

planejamento e prestação de serviços públicos. Como inovação, as metas de resultados passaram a ser construídas juntamente com o orçamento, servindo inclusive de controle para liberação de verbas adicionais. Nessa sistemática, as metas de resultados são fruto do processo negociação entre Tesouro e a pasta responsável, com a participação do gabinete do primeiro-ministro. Smith, ao estudar o PSA no Departamento de Saúde, concluiu que esse instrumento teve efeitos positivos no alcance das metas de resultados fixadas, além da melhora da concepção e gestão do programa.[158]

O terceiro instrumento do paradigma do orçamento por resultados consiste na criação de incentivos financeiros ou não financeiros a órgãos e entidades pelo bom desempenho. Sob o viés financeiro, o orçamento do programa é reforçado com recursos adicionais quando os resultados são alcançados, podendo também sofrer medidas com efeitos motivacionais negativos em função da baixa performance. Como exemplo de recompensas e sanções, a literatura especializada[159] lembra as medidas adotadas no Estado da Florida em 1994 que previam, dentre outras medidas, aumento da flexibilidade da execução financeira, recursos extras, disponibilização de 50% dos recursos poupados pelo próprio órgão ou entidade e, a título de desincentivo, produção de relatórios trimestrais e reuniões sobre o progresso das metas, eliminação ou reestruturação do programa e até redução dos salários dos gestores.

O quarto instrumento do orçamento por resultados citado por Robinson é a fórmula de alocação de recursos baseada na performance que, em síntese, se vale de uma função matemática para determinar a dotação orçamentária e, com isso, melhorar a eficiência alocativa[160]. Essa fórmula pode ser construída sob a perspectiva dos resultados que se espera alcançar ou a partir dos resultados já alcançados. Quando a fórmula é pautada no custo unitário, a alocação de recursos é definida pela multiplicação do custo unitário e a quantidade de produtos correspondentes ao resultado esperado ou alcançado. Vale lembrar que outras fórmulas podem ser mais elaboradas e levar em consideração o custo marginal ou mesmo outros parâmetros além do custo.

É interessante observar que, em todos os instrumentos do orçamento por resultados aqui abordados, as informações de desempenho são consideradas elementos-

[158] SMITH, Peter C. Performance budgeting in England: public service agréments. pp. 211-231, 2007. *In*: ROBINSON, M. (eds) **Performance Budgeting**. Procyclicality of Financial Systems in Asia. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9781137001528_12.
[159] Ibidem, p. 11.
[160] Ibidem, pp. 2 e 11-13.

chaves para ligar os resultados ao processo de orçamentação. O mero levantamento de informações de desempenho ou a utilização de algum desses instrumentos não implica necessariamente conversão ao paradigma do orçamento, mas é sempre um indicativo do nível de aprendizado social.

CAPÍTULO 2

ORÇAMENTO POR RESULTADOS: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

O conteúdo jurídico[161] das leis orçamentárias só foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal em 2008[162]. Até então o orçamento era tratado como ato formalmente legal, de caráter concreto, desprovido de normatividade, abstração, generalidade e impessoalidade [163] . Como resultado desse entendimento, as leis orçamentárias escapavam à fiscalização exercida pelo Poder Judiciário no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade.

A revisão da jurisprudência da Suprema Corte torna evidente a valorização da função do orçamento na efetiva concretização da ordem constitucional. O orçamento contém normas jurídicas e suas proposições encontram fundamento de validade na própria Constituição. Nas precisas palavras do Ministro Carlos Ayres Britto, "no fundo, abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade", sendo "a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição".[164]

Na verdade, essa mudança no entendimento jurisprudencial é coerente com o processo de aprendizado social no campo orçamentário. Ao longo do tempo, os papéis desempenhados pelo orçamento foram ampliados justamente para fazer frente ao crescimento das atividades do Estado na ordem econômica e social. O orçamento passou acumular as funções de planejamento, de direção e de controle da administração

[161] A distinção entre lei material e formal teve a contribuição de doutrinadores alemães, entre eles Gneist, Jellinek e Paul Laband, que consideravam a lei orçamentária como um exemplo de lei formal. A respeito, Giacomoni sintetiza o pensamento desses autores e traz a seguinte passagem do pensamento de Laband: "no sentido material, o direito legal é sinônimo do *jus scriptum*; no sentido formal, o direito legal inclui apenas o *jus scriptum* que nasceu com o consentimento da representação nacional (Laband, 1901, p. 344)." GIACOMONI, James. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019, p. 106.

[162] A revisão de jurisprudência da Suprema Corte foi operada na ADI 4048 MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, e reafirmada quando da apreciação da medida cautelar na ADI. 3.949/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes.

[163] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.484-MC**, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento 19/12/2001, DJ de 14/11/2003.
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI: 1716 DF,** Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Data de Julgamento: 19/12/1997, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ XXXXX-03-1998 PP-00002 EMENT VOL-01904-01 PP-00056, DJ de 23/03/1998.

[164] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Voto proferido na ADI 4048 MC**, Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008, DJe-157, DIVULG 21-08-2008, PUBLIC 22-08-2008, EMENT VOL-02329-01, PP-00055 RTJ VOL-00206-01 PP-00232.

pública[165]. Com isso, se intensificou a busca por novas técnicas orçamentárias, dada a necessidade de otimizar os resultados da ação governamental diante da escassez dos recursos públicos.

Nesse cenário, o orçamento por resultados desponta com uma série de instrumentos direcionados à eficiência dos gastos públicos, além de oferecer uma visão de racionalidade para organizar e informar os formuladores das políticas públicas. A análise da trajetória desse paradigma no plano federal deve começar pela compreensão da relação entre o orçamento por resultados e as políticas públicas. Para tanto, o presente capítulo adota três níveis de análises. No primeiro nível, o orçamento por resultados é examinado como instrumento de gestão e planejamento. O segundo nível enfoca a processualidade das políticas públicas e o orçamento por resultados é apresentado sob o olhar de neoinstitucionalista. No último nível, é abordado o orçamento por resultados enquanto paradigma de política orçamentária no Brasil.

A experiência brasileira com o paradigma do orçamento por resultados perpassa o histórico de reformas no sistema orçamentário que remonta à década de 1960. Com o propósito de evitar a alocação inadequada de recursos públicos ou mesmo o seu desperdício, uma série de alterações normativas foram promovidas para estruturar as molduras do desempenho no orçamento. Para fins de análise, o presente capítulo divide a trajetória do orçamento por resultados no âmbito federal em duas fases que englobam, respectivamente, a experiência orçamentária com enfoque no desempenho no período anterior à Constituição de 1988 e ao longo do processo constituinte.

2.1 Constituição, política pública e planejamento: o orçamento por resultados como instrumento de gestão e planejamento

As liberdades individuais e os direitos fundamentais, em especial os direitos sociais, foram alargados na Constituição de 1988 com a aspiração de que seja construída a sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos idealizada no preâmbulo da Carta. No plano normativo, se reconhece no Estado Democrático o papel de assegurar os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça - valores inscritos no texto constitucional como essenciais para o aprimoramento do quadro social e econômico.

[165] SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa. *In*: (coord.) MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2013, Vol. 2, p.102.

A Carta Maior é utilizada não apenas para estruturar o Estado e definir as competências de seus órgãos. Há nela a definição dos espaços e a conformação da atividade política ao projeto constitucional ali estabelecido, que atribui em seus dispositivos - e não são poucos - um papel mais ativo ao Estado. Nas palavras de Cristiane Derani, "a Constituição é uma base de dissenso consentido", haja vista que "oferece uma regulação de como um com o outro podem disputar, seja pela apresentação de uma ordem de disputa com ordem processual, seja pela regulação daquilo que materialmente pode conter a disputa".[166]

Sob o prisma das funções estatais, o verbo "assegurar" empregado no preâmbulo da Constituição revela a carga finalística do Estado e a existência de tarefas a serem concretizadas. O sentido imediato desse termo, como assentado pela Suprema Corte, é de "prescrever ao Estado uma ação em favor da efetiva realização dos ditos valores em direção (função diretiva) de destinatários das normas constitucionais que dão a esses valores conteúdo específico".[167]

Por evidente, a modificação das estruturas que produzem os desequilíbrios sociais e econômicos não representa uma tarefa exclusiva e predominantemente estatal, já que os atores societais - sociedade civil e mercado - também agem na esfera política[168] e têm sua atuação conformada pelo Direito. Contudo, dada a sua estrutura[169] e a multiplicidade

---

[166] DERANI, Cristiane. Política pública e norma política. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 142.

[167] BRASIL. Supremo Tribunal Federal **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.649-6**. Distrito Federal. Relatora: Min. Carmen Lúcia, j. 8-5-2008, P, DJE de 17-10-2008.

[168] A ideia aqui expressa é bem desenvolvida por Soraya Vargas Cortes: "O conceito de atores estatais abarca tanto individuais que ocupam cargos de direção em órgãos do Executivo ou em organizações governamentais como aqueles que estão vinculados a órgãos de outros poderes. O conceito de atores societais é muito amplo para expressar diferenças essenciais entre dois tipos de atores: os sociais e os de mercado. Enquanto os primeiros estão associados ao conceito de sociedade civil, os segundos estão relacionados com a noção de economia de mercado. A sociedade civil e seus atores seriam diferentes do Estado e do mercado e de seus respectivos atores. Os atores estatais e de mercado seriam compelidos a agir em ambientes regidos pelo poder e pelo dinheiro, enquanto o mesmo não aconteceria com os atores sociais (Cohen, 2003). Segundo Cohen (ibidem, p. 427), os atores sociais não visam tomar o poder do Estado ou organizar a produção, mas sim 'exercer influência por meio da participação em associações e movimentos democráticos'. Atores de mercado buscam controlar e administrar a produção, maximizar seus lucros no ambiente de trocas mercantis. Os decisores econômicos, por mais que discutam problemas como os impactos sociais ou ambientais de ações empresariais ou decisões estatais, não pode furtar dos imperativos da produtividade e do lucro. Sentido principal de suas ações políticas seria guiado por tais imperativos". CORTES, Soraya Vargas. Sociologia e políticas públicas. p. 51 *in*: MARQUES, E; FARIA, CAP. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo, Rio de Janeiro: Unesp, Fiocruz, 2013.

[169] A estrutura do Estado é aqui empregada no sentido de poder infra-estrutural explicado pelo sociólogo Michael Mann: "Qualquer Estado que adquire ou explora a utilidade social será provido de suportes infra-estruturais. Estes o capacitam a regular, normativamente e pela força, um dado conjunto de relações sociais e territoriais e a erigir fronteiras contra o exterior". MANN, Michael. O poder autônomo do Estado:

de suas funções, o Estado é conclamado a agir, planejar, coordenar e promover incentivos a fim de que as mazelas da realidade brasileira descritas no art. 3º da Constituição sejam superadas.

Stuart Mill já dizia que "as funções peculiares ao governo não são fixas, mas diversas em diferentes estados da sociedade - muito mais extensas em estado atrasado do que em um desenvolvido"[170]. De fato, as incapacidades presentes em países de economia emergente justificam os anseios por uma atuação mais proativa do Estado e por mudanças institucionais. Com a Constituição de 1988, os instrumentos colocados à disposição do Estado para a transformação das estruturas sociais - seja pela atividade de planejamento, seja pelos mecanismos de participação do Estado, de fomento e de incentivo - tornaram-se mais numerosos, complexos e diversificados.[171]

A par disso, o Estado articula sua ação, principalmente, por meio de políticas públicas. A rigor, a formação dessas políticas inclui um conjunto de processos: o estabelecimento da agenda; a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas serão feitas; a escolha revestida de autoridade; a implementação da decisão[172]. Ainda pensando nessas etapas, há também a fase de avaliação da política pública, que é realizada concomitantemente a sua implementação.

Contudo, essa abordagem sequencial não significa que o fluxo das políticas públicas seja ordenado e coerente. A depender da política pública, essas etapas podem ter outra ordem ou sequer existir. Por isso, Pierre Muller e Yves Surel criticam a grade sequencial das políticas públicas, dado que restringe o objeto das políticas públicas a solucionar problemas, sendo que seu alcance concreto vai além:

> Esta postura tem duas consequências principais: A primeira é a supervalorização da função de decisão das políticas. Na perspectiva canônica, fazer uma política é, inicialmente, de fato tomar decisões (boas se possível) e implementá-las. Ora, com o risco de chocar o senso comum, é necessário partir, ao contrário, da idéia segundo a qual as políticas públicas não servem para "resolver" os problemas. Isto não significa que os problemas são insolúveis, mas apenas que o processo de "resolução" é muito mais complexo do que o faz supor a abordagem seqüencial. Na realidade, os problemas são "resolvidos" pelos próprios atores sociais através da implementação de suas estratégias, a gestão de seus conflitos

suas origens, mecanismos e resultados. *In:* HALL, John. (org.) **Os estados na história**. Rio de Janeiro: Imago, 1992, pp. 195-196.

[170] MILL, John Stuart. **O governo representativo.** 3. ed. São Paulo: Ibrasa, 1995, p. 16.

[171] BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para teoria jurídica das políticas públicas.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 41.

[172] Sobre o modelo de *multiple streams* de John Kingdon, as ponderações de Ana Capella em sua dissertação de mestrado são fundamentais. CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002).** São Carlos: UFSCar, 2006.

> e, sobretudo, através dos processos de aprendizagem que marcam todo processo de ação pública. Nesse quadro, as políticas públicas têm como característica fundamental construir e transformar os espaços de sentido, no interior do quais os atores vão colocar e (re-)definir os "seus" problemas, e "testar" em definitivo as soluções que eles apóiam. Fazer uma política pública não é, pois, "resolver" um problema, mas, sim, construir uma nova representação dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade e estrutura, dessa mesma forma, a ação do Estado.
>
> Chega-se, então, à segunda conseqüência implicada pela supervalorização da função do *problem solving*: as políticas públicas não são somente espaços de confrontação entre *decision makers*, mas constituem uma dimensão inteiramente à parte da função política na sociedade. De um lado, como se viu, uma política pública constitui uma ordem local, isto é, um sistema concreto de ação no interior do qual os atores vão mobilizar recursos diversos (técnicos, organizacionais...) a serviço estratégias complexas de poder, que visam a realizar os objetivos mais ou menos explícitos e mais ou menos construídos. Mas uma política pública é, também, fazer "política" por outros meios, constituindo as políticas os elementos de um processo mais global que corresponde a uma combinação de regulação política e de legitimação na sociedade. Com efeito, ater-se, como se fará aqui, aos processos de construção do sentido, não é possível reduzir uma política a um conjunto de estratégias organizacionais, mesmo se a análise dessas estratégias é indispensável para compreender as formas concretas, os mecanismos pelos quais o sentido é "fabricado". Ao contrário, é necessário ultrapassar esse quadro restrito para mostrar que as políticas públicas são, sem dúvida, um elemento de participação política (Cobb, Elder, 1983) que completa, concorre e/ou interage com os modos tradicionalmente consagrados que são o voto ou a militância. Uma tal perspectiva permite, assim, vincular as políticas, no sentido de *policies*, às dinâmicas e aos atores que caracterizam a política (*politics*) e aos processos e às interações que concorrem para a formação e a evolução da *polity*.[173]

Partindo dessa ideia de construção e transformação dos espaços de sentido, a política pública coloca em jogo os atores e mobiliza os sistemas simbólicos, a Administração e os meios públicos, a fim de que os direitos sejam efetivados, assim como que sejam construídas soluções para os problemas relacionados aos objetivos fundamentais da sociedade. Dando destaque aos aspectos normativo e processual, Maria Bucci apresenta o conceito de política pública:

> Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. [174]

Além de organizar o programa de ação dos órgãos sobre a sociedade, as políticas públicas estabelecem metas e os caminhos para sua consecução, vinculando os atores

[173] MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas.** Pelotas: Eucat, 2002, pp. 28-9.
[174] BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. (org.). **Políticas públicas reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

estatais, os agentes econômicos, as organizações da sociedade civil e os particulares[175]. Para construir um quadro normativo e cognitivo de ação que vá além de medidas isoladas impostas pelas conjunturas, é preciso planejamento, ou seja, exige-se coordenação, racionalização e unidade de fins.[176]

De acordo com Eros Grau, o planejamento "confere consistência racional à atuação do Estado (previsão de comportamentos, formulação de objetivos, disposição de meios) instrumentalizando o desenvolvimento de políticas públicas, no horizonte do longo prazo".[177] Com o planejamento, as políticas públicas podem ser coordenadas mais racionalmente, afastando-se assim o risco de ações contraditórias ou ainda concorrentes entre si, de modo que, se a realidade se ajustar ao planejado, garante-se que os fins públicos sejam alcançados de modo mais eficiente.

O poder constituinte foi influenciado pela ideia de planejamento presente no Estado desenvolvimentista do passado, de modo que persiste a incumbência de elaborar e executar planos nacionais de desenvolvimento[178]. Em linhas gerais, a Constituição de 1988 consagra em vários dispositivos o planejamento com foco no desenvolvimento nacional, regional e setorial, a exemplo dos arts. 21, IX; 43, II; 48, II; 49, IX; 74, I; 84, XXIII; 165, §7º; 174; 182; 212, § 3º; 214; 215, § 3º; e 227, § 8º.

A atividade de planejamento se expressa documentalmente em um plano[179], entendido como "peça técnica que adota a forma normativa para torná-la juridicamente vinculante"[180]. É pelo plano que as escolhas políticas adotadas no âmbito do planejamento serão legitimadas. Em atenção ao princípio da legalidade, o plano é submetido à aprovação do Congresso Nacional e, em seguida, à sanção do Presidente da República, nos termos do art. 48, incisos II e IV, da Constituição. Sob a forma de lei, o plano

[175] ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. (org.). **Políticas públicas reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 58.
[176] BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do estado. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. (org.). **Políticas públicas reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 145.
[177] GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988:** interpretação e crítica. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 349.
[178] GIACOMONI, James. **Orçamento governamental:** teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019, p. 128.
[179] GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988:** interpretação e crítica. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 63.
[180] ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. (org.). **Políticas públicas reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 53.

torna-se o instrumento jurídico-normativo pelo qual o planejamento é formalizado[181], as políticas públicas são conformadas e o o comportamento futuro dos atores é moldado.

A atribuição de elaborar e executar os planos nacionais e regionais é da União, conforme estabelecido no art. 21, IX, da Constituição. A linha demarcatória do planejamento para os atores estatais e sociais é definida pela própria Carta Maior. De acordo com o art. 174, as deliberações contidas no planejamento são vinculantes para o setor público, o que impõe ao Estado o comprometimento de agir com vistas a alcançar os resultados ali previstos. Para o setor privado, por outro lado, o planejamento é indicativo, garantindo-se, dessa forma, a liberdade de acomodação ou não das escolhas privadas ao plano.

O planejamento é determinante e condiciona - limitando ou até mesmo estimulando - o comportamento dos atores estatais mediante a vinculação do plano ao sistema orçamentário. Nesse sentido, o art. 165, § 4º, da Constituição dispõe que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual. Isso não significa que o planejamento econômico e social do Estado deva resumir-se ao planejamento orçamentário, como alerta Bercovici:

> O planejamento não pode ser reduzido ao orçamento. E por um motivo muito simples: porque perde sua principal característica, a de fixar diretrizes para a atuação do Estado. Diretrizes estas que servem também de orientação para os investimentos do setor privado. O plano plurianual é uma simples previsão de gastos, que pode ocorrer ou não, sem qualquer órgão de controle de sua execução e garantia nenhuma de efetividade. A redução do plano ao orçamento é apenas uma forma de coordenar mais racionalmente os gastos públicos, não um verdadeiro planejamento, voltado ao desenvolvimento, ou seja, à transformação das estruturas socioeconômicas.[182]

O planejamento tratado no art. 174 da Constituição é amplo e de longa duração, mas totalmente dependente das leis orçamentárias a fim de sejam implementados. Afinal, as escolhas políticas definidas no planejamento precisam percorrer o processo institucionalizado do planejamento orçamentário antes de serem colocadas em prática.

---

[181] MARQUES NETO, Floriano; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Planejamento**.** *In:* (Coord.) MARQUES NETO, Floriano; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 685.

[182] BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do estado. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. (org.). **Políticas públicas reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 157.

Apesar da trivialidade da afirmação, vale lembrar que "planejar (...), através de planos, não é desprever nem inventar recursos impossíveis".[183]

Atento a isso, Heleno Torres destaca que "o planejamento orçamentário é o mínimo de eficácia do art. 174, que não se pode limitar ou bastar por estes, de duração restrita no tempo, mas que permite sua conexão com a regulação da ordem econômica e com o dirigismo estatal" [184]. De toda sorte, as leis orçamentárias expressam em termos financeiros o plano de ação governamental em médio e curto prazo, ou seja, materializam o planejamento nos limites desse lapso temporal.

A partir das leis orçamentárias, são definidas as prioridades e as metas da atividade financeira em médio e curto prazo e apresentados os meios financeiros para que sejam operacionalizadas as decisões políticas, além da distribuição de recursos, indicando os projetos e as atividades que serão empreendidas no período etc. Por essa razão, José Conti pondera, de forma acertada, que não é possível viabilizar o planejamento sem a redução deste em algum momento ao orçamento público.[185]

Essa interação - inevitável e necessária - entre planejamento da ação estatal e sistema orçamentário revela o caráter instrumental das leis orçamentárias para a gestão e o planejamento. Historicamente, o orçamento era utilizado apenas para o controle político das atividades financeiras dos órgãos do Poder Executivo, mas isso mudou com tempo. Desde a Constituição de 1946, o orçamento deixou de ser visto como mero documento de cunho financeiro e assumiu a qualidade de programa de governo, por meio do qual deve ser demonstrada a elaboração financeira e definidas as orientações do governo.[186]

Em resumo, os papéis desempenhados pelo orçamento foram ampliados ao longo do tempo justamente para fazer frente ao crescimento das atividades do Estado na ordem econômica e social. O orçamento passou acumular as funções de planejamento, de direção e de controle da administração pública [187]. Como prolongamento dessas

---

[183] SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. **Comentários à reforma administrativa federal.** São Paulo: Saraiva, 1975, p. 77.

[184] TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

[185] CONTI, José Maurício. **Planejamento orçamentário da administração pública no brasil.** São Paulo: Blucher Open Acess, 2020, p. 42.

[186] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, pp. 59-60.

[187] SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa. *In*: (coord) MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2013, Vol. 2, p.102.

mudanças, surgiu a demanda por novas técnicas orçamentárias, dada a necessidade de otimizar os resultados da ação governamental diante da escassez dos recursos públicos.

E não é por outra razão que o orçamento por resultados se apresenta como instrumento à disposição dos agentes públicos direcionado à eficiência do gasto público. Isso porque ele possui ferramentas voltadas a aprimorar o processo de elaboração e de definição das políticas públicas prioritárias com a fixação de resultados, a estruturação de programas, a definição de metas, o uso de informações de desempenho na alocação de recursos e o aumento da flexibilidade gerencial e das formas de responsabilização pelos resultados. Nessa linha, Regis Fernandes de Oliveira destaca a aplicação do orçamento por resultado como instrumento de gestão:

> O orçamento de resultado (ou de desempenho) aponta interessante questionamento sobre o orçamento clássico. Não é, no entanto, a solução para problemas que se enfrentam na aplicação das despesas orçamentárias.
>
> É mais um instrumento colocado nas mãos dos agentes públicos para que possam desempenhar bem a função pública. Através dele podem-se fixar finalidades específicas de atingimento e estruturar os mecanismos para que possam ser alcançados.
>
> Mediante planejamento e planificação aliados ao controle do cumprimento de metas é que o orçamento de desempenho se constitui em poderoso instrumento no exercício da gestão pública. Não se trata de orçamento diferente dos demais. É mera técnica de gestão para facilitar a consecução de finalidades específicas definidas pelos agentes políticos.[188]

Há que se reconhecer que o caráter instrumental do orçamento por resultado está conjugado à abordagem do próprio orçamento como instrumento de gestão e planejamento. Partindo dessa premissa, o orçamento por resultado é mais um mecanismo de orçamentação que busca aprimorar a gestão e o planejamento, graças a suas ferramentas e linguagem mais finalísticas, que induzem uma ação coordenada da Administração Pública. Conforme destacado por Boechat, "trata-se da evolução do orçamento-programa, em que o foco dos programas orçamentários no orçamento global orienta-se a partir de produtos e resultados e não principalmente por atividades".[189]

É preciso ter em mente que abordar o orçamento por resultados com ênfase apenas em sua dimensão instrumental tem a vantagem de conferir especial atenção ao conjunto de técnicas e ferramentas juridicamente formalizadas que tratam de sua estrutura e elementos. Contudo, a adoção dessa vertente de análise reduz a escala de

---

[188] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, 2014, p. 24.

[189] BOECHAT, Stephan Righi. **Orçamento por resultados e direito financeiro.** São Paulo: Blucher, 2018, p. 139.

observação da performance orçamentária a informações de desempenho e a formas de elaboração do orçamento com base em resultados.

Tem-se assim dissociado do exame todo o contexto político e social. As interações entre estruturas sociais e as instituições políticas no âmbito do orçamento não são objeto de investigação. Tal perspectiva descura tanto dos fatores de ordem como de produção de sentido do orçamento por resultados. Há, todavia, outros planos de análise possíveis para o fenômeno do orçamento por resultado e das leis orçamentárias, cujo fio condutor para esse tipo de reflexão perpassa a formação e implementação das políticas públicas.

2.2 Processualidade das políticas públicas e do orçamento: orçamento por resultados como instituição

Como se observou alhures, as políticas públicas resultam de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados[190]. A importância do reconhecimento da processualidade das políticas públicas tem relação direta com as arenas políticas, os diálogos institucionais e a construção de legitimidade. O ciclo da política pública é norteado por uma multiplicidade de atores e interesses muitas vezes polarizados, de modo que o procedimento legitima a escolha política.

Bachur, na esteira de Luhmann, pondera que "a legitimidade não se dá após o processo de tomada de decisão, como um critério substantivo aplicável a *posteriori*, mas é uma condição socialmente construída no transcorrer da própria decisão"[191]. Note-se que as Ciências Sociais propõem ao processo um sentido mais amplo do que a visão jurídica atrelada a ritos e encadeamento de ações no contexto judicial. Como alternativa, procura-se compreender os processos que permitem a formação e implementação das políticas públicas. A propósito, Maria Paula Bucci explica que:

> A processualidade em sentido amplo resulta da visão de que a sociedade é inerentemente conflitiva e de que o aparelho estatal é o campo onde pelo menos parte do conflito social se resolve. As decisões estatais implicam escolhas e, portanto, a existência de interesses contemplados e outros preteridos. Nesse contexto ampliado, o processo seria a institucionalização de formas de mediação dos diversos conflitos dispersos, não mais restritos à esfera do Poder Judiciário. (...) A processualidade representa a ordenação jurídica das relações do Estado com a sociedade, orientada para a aplicação do contraditório, de modo que as decisões relevantes sejam sempre mediadas pelo diálogo social, com algum grau de formalização. O exercício do contraditório demanda formas específicas de coordenação, articulação, mediação ou arbitramento dos interesses em conflito, a fim não apenas de obter uma decisão, 'resultado útil' do processo, mas

[190] BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. (org.). **Políticas públicas reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

[191] BACHUR, João Paulo. **Às portas do labirinto. Para uma recepção crítica da teoria social de Niklas Luhmann.** São Paulo: Azougue Editorial, 2010, p. 247.

> minimizar os efeitos da frustração dos portadores dos interesses não contemplados.[192]

O processo orçamentário traça o caminho institucional para o desenvolvimento das políticas públicas por meio da definição dos gastos públicos e das receitas que irão financiá-las. Nele ocorre a disputa pela prioridade dos recursos públicos com algum grau de formalização. Sucessivas rodadas de negociação entre atores institucionais, estatais e societais são efetivadas desde as etapas iniciais de elaboração dos projetos das leis orçamentárias no âmbito do Poder Executivo até o momento da realização da despesa pública.

O jogo orçamentário e as possibilidades de cooperação dos atores não se encerram com a aprovação dos instrumentos do planejamento (PPA, LDO e LOA) pelo Congresso nem com a sanção do Presidente da República. Novas arenas políticas e diálogos são abertos durante a execução orçamentária e financeira das receitas e despesas públicas. Com isso, as tensões se renovam para a definição dos limites de empenho e movimentação financeira, bem como para a efetiva execução da despesa (empenho, liquidação e pagamento).

E outras rodadas ressurgem durante a fase de controle e avaliação do gasto efetivo dos órgãos federais, quando a pressão sobre a performance das políticas públicas, sua concepção e implementação é alimentada. Vale lembrar ainda que, ao longo desse ciclo, as decisões orçamentárias podem ser novamente debatidas por meio da abertura de créditos adicionais, que servem tanto para reforçar as dotações de ações já existentes – crédito suplementar – quanto para criar novos programas – créditos especiais e extraordinários.[193]

Dessa forma, o processo orçamentário estrutura espaços de trocas e de acordos em função da disputa por uma fração dos recursos públicos. As decisões políticas ali formadas são legitimadas pelo procedimento e podem estabilizar a ordem, ao mesmo tempo que pressionam as transformações das políticas públicas. Dito isso, é interessante notar que a percepção da processualidade do orçamento permite que o orçamento por resultados seja situado além de seus aspectos instrumentais.

---

[192] BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, pp. 131 e 154.

[193] Conferir art. 40 da Lei nº 4320, de 1964.

Nessa linha, a análise neoinstitucionalista permite tratar o orçamento por resultados como uma série de arranjos institucionais construídos politicamente que moldam as interações dos atores no processo orçamentário, assim como governam a elaboração e execução das políticas públicas. Douglass North, um dos expoentes do neoinstitucionalismo, explica que as instituições são as regras do jogo em uma sociedade que estruturam incentivos políticos, sociais ou econômicos e reduzem as incertezas mediante o estabelecimento de uma estrutura estável para a interação humana.[194]

A institucionalização do orçamento por resultados visa a reduzir as incertezas quanto à alocação orçamentária e à execução orçamentário-financeira por meio da incorporação de critérios de racionalidade, voltados à eficiência do gasto público, no processo de decisão orçamentária. Nos espaços políticos onde o orçamento por resultados encontra-se mais institucionalizado, o uso sistemático das informações de desempenho serve de baliza à construção progressiva da representação dos problemas de políticas públicas e das decisões orçamentárias.

O pressuposto central do orçamento por resultados é o de que as informações de desempenho sejam utilizadas sistematicamente no processo de decisão que leva ao incremento ou à redução da alocação de recursos. Para agregar informações de desempenho às decisões orçamentárias, o Brasil emprega a orçamentação por programas desde a década de 1960, tendo ocorrido uma série de reformas com o propósito de trazer maior racionalidade, eficiência e transparência às decisões orçamentárias.

Ao longo desses anos, outros instrumentos dedicados à performance foram adotados no Brasil, a exemplo dos incentivos a órgãos e carreiras pelo bom desempenho; das fórmulas de alocação de recursos baseada no desempenho; da avaliação e revisão do desempenho dos programas; e do reforço ao vínculo entre planejamento e orçamento na Constituição de 1988.

De fato, a trajetória da mudança institucional em prol do orçamento por resultados não se limitou ao orçamento programa, tendo sido incorporados novos instrumentos, procedimentos e práticas dedicados a tornar mais racional a alocação dos escassos recursos públicos e o atendimento das demandas coletivas. Todavia, é pertinente a observação de North de que "por mais que ocorra uma mudança indiscriminada nas regras

[194] NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico.** São Paulo: Três Estrelas, 2018, pp. 13- 15.

formais, ao mesmo tempo vão subsistir várias restrições informais bastante tenazes, já que ainda resolvem problemas básicos de trocas entre os participantes".[195]

Os arranjos institucionais do orçamento por resultados incluem a temática do desempenho – por regras, normas e procedimentos formais e informais – nas diferentes arenas que são abertas durante o ciclo orçamentário. Evidentemente, a margem de discricionariedade política se reduz diante do compromisso com a racionalidade atrelada à performance. Isso porque as decisões orçamentárias deixam de ser pautadas apenas pela discricionariedade política e passam a seguir padrões do orçamento por resultados com formas jurídicas, vinculações e controles que buscam eficiência, transparência e clareza.

Contudo, é um equívoco pensar que o orçamento por resultados esteriliza, em certa medida, a política preponderante desse processo. A própria escolha em tornar o processo orçamentário mais informado com subsídios técnicos relacionados ao desempenho, à avaliação e à relação custo-benefício não é neutra. Nessa vereda, Lascomes e Galés trazem uma importante lição sobre a aparente neutralidade da ação pública:

> A introdução de indicadores de performance, de instrumentos discretos, de normas e de *standards*, de sistemas técnicos, caminha no sentido da 'tecnicização' e 'despolitização' da ação pública. Os autores sugerem que um princípio tornou-se central para toda ação política: *Blame Avoidance*, evitar colocar o chapéu (Weaver, 1986). Nas sociedades complicadas e controláveis, em que cada incidente pode ser crucial para a opinião pública, os políticos teriam, antes de tudo, escolhidos proteger, evitar mobilizações contra suas decisões, evitar assumir a responsabilidade das dinâmicas complexas de execução. O desenvolvimento dos instrumentos despolitizados e a marginalização da regulação não seriam consequências das dinâmicas de 'tecnicização' da ação, mas de escolhas deliberadas de distanciamento das variáveis políticas pelos detentores de mandatos eletivos. [196]

Permeado por elementos de racionalidade, o orçamento por resultados tem por objeto, igualmente, organizar as estratégias políticas em torno da eficiência da ação pública, da transparência e da *accountability*, mas sobretudo legitimar a pressão sobre as políticas públicas em todas as etapas de seu ciclo. Nessa dinâmica, as informações de desempenho subsidiam a decisão de alocação de recursos que irá reforçar, transformar ou mesmo eliminar as políticas públicas. Os arranjos institucionais do orçamento por

[195] NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico.** São Paulo: Três Estrelas, 2018, p. 156.
[196] LASCOUMES, Pierre; LE GALÊS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012, p. 205.

resultado tornam mais racional a decisão orçamentária e previsível a ação governamental, além de reduzir as tensões sobre os governantes.

2.3 Sistema orçamentário e abordagem cognitiva das políticas públicas: orçamento por resultados como paradigma de política orçamentária

Adotar o orçamento por resultados é mais que uma escolha de instrumento ou de arranjo institucional do processo orçamentário, já que se trata igualmente de abraçar um paradigma de política orçamentária com elementos cognitivos, normativos e operacionais que estruturam tanto as escolhas dos atores e sua lógica de ação quanto a ação governamental e a visão simbólica do Estado, de seus papéis e de sua relação com a sociedade. Inspirando-se no trabalho de Frederico Barbosa, a analogia de política pública como paradigma pode ser melhor compreendida:

> As políticas públicas são constituídas por ideias gerais, padrões de acão normativos, hipóteses práticas relacionadas à viabilidade e à exequibilidade da acão e, por último, mas de forma interdependente, por instrumentos de acão. O conjunto destes elementos produz significacões, sentidos que dizem algo a respeito das opcões e dinamicas dessas políticas. Aquela política com desenho conceitual, capacidade de agenciar acões e fazer com que seus instrumentos movimentem as forcas da realidade na direcão das transformacões sociais e culturais é, com efeito, uma política de excelencia.[197]

Em uma abordagem cognitiva da política orçamentária, as molduras cognitivas e normativas do orçamento por resultados servem também de fronteira para a constituição de grupo e a criação da identidade dos países desenvolvidos, que se reconhecem e são vistos pelos demais em função do comprometimento com a melhoria de performance e do domínio de técnicas avançadas de solução a uma série de problemas, como já abordado no capítulo anterior.

A noção de paradigma do orçamento por resultados pode ser apresentada em torno de princípios, hipóteses, metodologia e instrumentos[198]. É fato que, na prática, a dinâmica dos componentes da matriz do paradigma se mostra fluida. Contudo, como bem ponderam Muller e Surel, a distinção desses diferentes componentes se justifica pelo fato deles permitirem "isolar, analiticamente, os processos pelos quais são produzidas e legitimadas

[197] SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. Ideias gerais a respeito das instituições e dos equipamentos culturais. *in*: SILVA, Frederico Augusto Barbosa da (org.), WALCZAK, Irmina Anna, SÁ, Juliana Veloso e GHEZZI, Daniela Ribas. **Patrimônios de práticas na cultura brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019, p. 277.

[198] Segundo Surel, a reunião desses quatro elementos formam o paradigma de uma política pública. SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos** (Medellín), July 2009.

as representações, as crenças, os comportamentos, principalmente sob a forma de políticas públicas no caso do Estado".[199]

Em complemento a isso, e simplificando as ideias desenvolvidas no capítulo anterior, o quadro abaixo diferencia cada um dos elementos do paradigma do orçamento por resultados[200]:

Quadro 4 – Elementos do Paradigma

ELEMENTOS DO PARADIGMA	CONCEITO	ORÇAMENTO POR DESEMPENHO
Princípios gerais	Visão do mundo que forma o substrato cognitivo da ação pública, ou seja, abarca as operações mais gerais de categorização e de definição da realidade.	O Estado ineficiente não gera bem-estar social. Os propósitos dos gastos, os resultados esperados e o desempenho das políticas públicas devem ser evidenciados e estar acessíveis aos agentes públicos, aos legisladores e à sociedade, incutindo-se maior transparência e *accountability*.
Hipóteses e leis	Conjunto de axiomas, hipóteses e raciocínios que operacionalizam os princípios gerais.	Sistema orçamentário orientado pelo resultados. Uso sistemático de informações de desempenho para tomada de decisões orçamentárias. A performance como subsídio para elaboração, execução e avaliação da ação governamental.
Metodologia	Procedimentos e práticas	Levantamento de informações de desempenho, disponibilização dessas informações, construção e avaliação de programas por resultados
Instrumentos e ferramentas	Dispositivos técnicos que facilitam a observação, a explicação e a ação: discursos, leis, notas técnicas, relatórios, procedimentos etc.	Orçamentação por programas; vinculação do nível de alocação de recursos a metas de performance; incentivos a órgãos e entidades pelo bom desempenho; fórmula de alocação de recursos baseada na performance.

Fonte: adaptação de Surel,[201], e autoria própria

[199] MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas.** Pelotas: Eucat, 2002, p. 47.
[200] Os conceitos foram traduzidos da obra de Surel. SUREL, Yves. Op.cit.
[201] SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos** (Medellín), July 2009.

O recurso a essa ideia de paradigma contribui primeiramente para afastar a visão fragmentada de orçamento por resultados como mero instrumento das políticas públicas. Em seguida, torna visível a narrativa do desempenho nas práticas orçamentárias, nos arranjos institucionais e nos comportamentos dos atores, assim como no processo de mudança para o paradigma do orçamento por resultados. Dentro desse contexto, Muller e Surel destacam que o esquema de análise da abordagem cognitiva diferencia-se do proposto pelo neoinstitucionalismo e permite descrever e analisar a modificação substancial da ação pública até a conversão ao novo paradigma:

> Em definitivo, a abordagem cognitiva, como a abordagem neo-institucionalista, busca ultrapassar o dilema do determinismo e do voluntarismo, propondo uma grade de análise que combina uma certa forma de determinismo estrutural (os atores políticos não são totalmente livres de suas escolhas) e uma certa forma de voluntarismo (as escolhas políticas não são totalmente determinadas pelas estruturas). Enquanto as diferentes correntes do neo-institucionalismo tentam tomar a ação pública pelo prisma das instituições (no sentido amplo) que determinam o funcionamento e a evolução, a abordagem cognitiva, de seu lado, repousa sobre a ideia que uma política pública opera como um vasto processo de interpretação do mundo, ao longo do qual, pouco a pouco, uma visão do mundo vai impor-se, vai ser aceita, depois reconhecida como 'verdadeira' pela maioria dos atores do setor, porque ela permite aos atores compreender as transformações de seu contexto, oferecendo-lhes um conjunto de relações e de interpretações causais que lhes permitem decodificar, decifrar os acontecimentos com os quais eles são confrontados.[202]

A construção de uma nova matriz de política orçamentária não se operou de maneira súbita e unívoca no Brasil, tampouco sua evolução tem se mostrado linear. A institucionalização do paradigma do orçamento por resultados é processada em um contexto marcado por outros sistemas de crenças. Desde o início da década de 1960, os elementos cognitivos e normativos do paradigma do orçamento por resultados alimentam o debate público, mas sempre em um espaço de concorrência com outras matrizes cognitivas e normativas do incrementalismo e decrementalismo orçamentário.

Como será detalhado adiante, existe um histórico de reformas orçamentárias que buscaram agregar mais eficiência e transparência ao processo orçamentário, a partir da associação de recursos públicos e resultados no processo de alocação orçamentária. A despeito dos esforços empreendidos, as dinâmicas políticas no campo orçamentário seguem um ritmo de mudança distinto do das reformas promovidas nas estruturas

[202] MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas.** Pelotas: Eucat, 2002, p. 50.

orçamentárias. Paulo Bijos lembra, com certa ironia, que "a alteração de padrões políticos decisórios não se resolve por decretos".[203]

É justamente nesse ponto que a abordagem cognitiva do orçamento por resultados traz sua principal contribuição analítica. Ela insere o orçamento e a performance em um encadeamento narrativo que tem o Direito como condutor da inter-relação das organizações, dos atores, e das políticas públicas na entrega de bens e serviços à sociedade. Para esclarecer essa dinâmica de análise, Frederico Barbosa aponta com maestria:

> (...) O direito, como técnica social específica, é recurso central nos processos das políticas públicas.
>
> A relacão entre os atores e a legislacão não é, de maneira nenhuma, simples. Não se trata simplesmente de relacão entre norma jurídica e sua aplicacão mais ou menos automática pelos atores. Pelo contrário, este é um campo aberto de possibilidades. Os atores tem diferentes concepcões a respeito do que está em jogo e dão diferentes usos políticos aos espacos e aos instrumentos de acão. Se isto vale para a acão que se justifica a partir de norma jurídica, também serve para a producão da própria norma – por exemplo, uma portaria ministerial.[204]

Como não poderia deixar de ser, as reformas no sistema orçamentário geram efeitos nas ações e representações dos atores ao mesmo tempo que revelam uma série de fenômenos percebidos como problemáticos pelos atores. O instrumento retórico embutido no orçamento por resultados de aperfeiçoamento da gestão pública e de direcionamento da ação governamental no sentido de resultados não é fruto do apelo de burocratas que lidam com o orçamento, tampouco uma tentativa utópica de controle da política transformada em normas jurídicas.

Sua origem e desenvolvimento do orçamento por resultados se assentam na legítima aspiração e pressão da sociedade e das organizações de terem suas demandas atendidas, o que vem a exigir o reforço da qualidade da intervenção do Estado. Por isso, regras e instituições voltadas ao bom funcionamento das atividades estatais e das políticas públicas ganharam importância. E é isto que justifica, em concreto, as mudanças no quadro normativo e cognitivo em prol do orçamento por resultados.

---

[203] BIJOS, Paulo. Orçamento por desempenho e a jornada de Sísifo. **Revista Brasileira de planejamento e orçamento**. Brasília, Vol. 10, nº 2, 2020.

[204] SILVA, Frederico A. Barbosa da. O programa mais cultura, o fundo nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. *In:* SILVA, Frederico A. Barbosa da, ABREU, Luiz Eduardo (orgs.). **As políticas públicas e suas narrativas:** o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. Brasília: Ipea, 2011, p. 181.

De fato, o enfoque finalístico do orçamento se alicerça no atual contexto sócio-histórico que busca soluções que viabilizem a expansão do espaço fiscal, a revisão de programas de governo inconsistentes e irresponsáveis[205], eficiência administrativa e melhoria dos serviços públicos. Tudo isso com o propósito de capacitar o Estado a melhor atender seus objetivos constitucionais. Dentre eles, vale lembrar que o art. 3º da Constituição preconiza a construção de uma sociedade cada vez mais livre, justa e solidária, assim como a garantia do desenvolvimento, a erradicação da pobreza, da marginalização, da desigualdade social e a promoção do bem de todos.

Ao enumerar esses objetivos no texto constitucional, o legislador constituinte reconhece que essas mazelas estão presentes na realidade brasileira e coloca como objetivo fundamental a sua superação, consoante destacado por Eros Grau:

> O enunciado do princípio expressa, de uma banda, o reconhecimento explícito de marcas que caracterizam a realidade nacional: pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais. Eis um quadro de subdesenvolvimento, incontestado, que, todavia, se pretende reverter. Essa reversão nada tem, porém, em relação aos padrões do capitalismo, de subversiva. É revolucionária apenas enquanto votada à modernização do próprio capitalismo. Dir-se-á que a Constituição, aí, nada mais postula, no seu caráter de Constituição dirigente, senão rompimento do processo de subdesenvolvimento no qual estamos imersos e, em cujo bojo, pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais, atuam em regime de causação circular acumulativa – são causas e efeitos de si próprias. [206]

Contudo, mais do que explicitar as falhas nos mecanismos sociais e econômicos, a Constituição deixa institucionalizado que o propósito de cooperação social no Brasil tem um forte compromisso com o bem dos outros e não apenas com a vantagem mútua[207]. A proteção constitucional aos direitos fundamentais e aos princípios gerais da ordem econômica serve como guia para a articulação de políticas públicas focadas no desenvolvimento das capacidades humanas – aqui compreendidas, à luz da teoria de Nussbaum, como "pré-requisitos importantes de concepções razoáveis de florescimento

[205] Políticas públicas ineficientes são mantidas em razão do seu caráter redistributivo e isso reforça a narrativa do Estado mínimo.

[206] GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988:** interpretação e crítica. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 215.

[207] A respeito, Martha Nussbaum explica que "[p]ara a tradição do contrato social, a ideia de vantagem mútua é central: as partes saem do estado de natureza a fim de obter uma vantagem mútua", contudo "[a] sociedade se une em função de um amplo campo de afetos e compromissos, somente alguns dos quais dizem respeito à produtividade. A produtividade é necessária, e mesmo boa, mas não é o fim principal da vida social." NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça:** deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020, pp. 192 e 197.

humano, na medida em que levem em consideração a concepção política de pessoa como um animal político, tanto digno quanto necessitado".[208]

Posto isto, a ideia de perseguir um nível mínimo para cada capacidade humana serve de base à cooperação mútua dos cidadãos e à atuação estatal. E, sob esse prisma, os arranjos institucionais orçamentários materializam o desenvolvimento das capacidades humanas, investindo a ação pública na condição de impulsionadora de sua promoção. Tradicionalmente, o orçamento é reconhecido pela sua natureza política, econômica, gerencial e jurídica. Nesse ponto, Giacomoni destaca que orçamento é escolha (função política); orçamento é alocação de recursos (função econômica); orçamento é plano de gestão (função gerencial) e orçamento é lei (função jurídica).[209]

Entretanto, significativas diferenças são impostas a cada uma dessas funções do orçamento a depender da narrativa dominante, da opulência econômica, das atividades a serem desenvolvidas pelo Estado, do contexto macroeconômico e dos graus de certeza ou incerteza em relação aos recursos disponíveis.

Motivado pelas crises macroeconômicas e financeiras dos anos 1980 e 1990, o Brasil empreendeu um ciclo de reformas estruturais após a estabilização monetária trazida pelo Plano Real, as quais englobaram alterações nas normas da previdência e da Administração Pública, refinanciamento das dívidas dos entes subnacionais, desestatização de uma série de empresas públicas e, finalmente, edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000). A ideia de implantar uma nova dinâmica fiscal entrou na agenda de reformas atrelada à narrativa de "controle do endividamento", "risco de insolvência do setor público" e de "ajuste fiscal e patrimonial".[210]

Seja como for, essas reformas foram levadas a cabo com o propósito de assegurar e melhorar as conquistas macroeconômicas. É com base nisso que a Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu mecanismos de planejamento com fixação de metas de resultados fiscais; medidas de controle do endividamento, da criação de despesas e da renúncia de receitas; e instrumentos de transparência das contas públicas e de responsabilização dos gestores. Enfim, a disciplina fiscal foi reforçada por meio de

[208] Ibidem, p. 224.
[209] GIACOMONI, James. **Orçamento governamental:** teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019.
[210] A respeito, confira a Mensagem ao Congresso Nacional de 2022.

instrumentos e símbolos orientados ao aspecto quantitativo do endividamento, das despesas públicas e das renúncias de receitas.

Contudo, a disciplina fiscal vai além. Ela engloba também o aspecto qualitativo do Estado. A depender das instituições, o Estado terá mais dificuldade ou facilidade em promover políticas públicas que tragam resultados satisfatórios. A performance e eficiência das instituições guardam relação direta com o nível de qualidade do Estado. Daí a necessidade de arranjos institucionais que facilitem e incentivem o Estado a maximizar seus resultados de forma eficiente e consistente com seus objetivos fundamentais.

De acordo com Tanzi, em diversos países ocorreram dois movimentos de reformas do setor público: as de primeira geração, caracterizadas por melhorias macrofiscais durante os anos de 1980 e 1990; e as de segunda geração, voltadas à melhoria das instituições, sem as quais os benefícios das primeiras reformas correriam o risco de se exaurirem por si mesmos.[211]

No contexto nacional, as reformas de melhoria das instituições orçamentárias estão ocorrendo de forma progressiva. Não houve nenhum elemento de ruptura - que na visão de Kuhn seria tratado como crise de paradigma - a ensejar a modificação de forma completa das representações e dos modos de ação no campo orçamentário. Contudo, o paradigma do orçamento por resultados tem sido o norte de mudanças institucionais significativas e o direito é revelador da mudança da ação pública.

2.4 Experiência orçamentária com enfoque no desempenho

Tradicionalmente, o orçamento é reconhecido pela sua natureza política, econômica, gerencial e jurídica. Nesse ponto, Giacomoni destaca que orçamento é escolha (função política); orçamento é alocação de recursos (função econômica); orçamento é plano de gestão (função gerencial) e orçamento é lei (função jurídica)[212]. Entretanto, significativas diferenças são impostas a cada uma dessas funções do orçamento a depender da narrativa dominante, da opulência econômica, das atividades a serem desenvolvidas pelo Estado, do contexto macroeconômico e dos graus de certeza ou incerteza em relação aos recursos disponíveis.

---

[211] TANZI, Vito. **The role of the state and the quality of the public sector.** International Monetary Fund Working Paper: 2000, p. 23.

[212] GIACOMONI, James. **Orçamento governamental:** teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019.

Motivado pelas crises macroeconômicas e financeiras dos anos 1980 e 1990, o Brasil empreendeu um ciclo de reformas estruturais após a estabilização monetária trazida pelo Plano Real, as quais englobaram alterações nas normas da previdência e da Administração Pública, refinanciamento das dívidas dos entes subnacionais, desestatização de uma série de empresas públicas e, finalmente, edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000). A ideia de implantar uma nova dinâmica fiscal entrou na agenda de reformas atrelada à narrativa de "controle do endividamento", "risco de insolvência do setor público" e de "ajuste fiscal e patrimonial".[213]

Seja como for, essas reformas foram levadas a cabo com o propósito de assegurar e melhorar as conquistas macroeconômicas. É com base nisso que a Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu mecanismos de planejamento com fixação de metas de resultados fiscais; medidas de controle do endividamento, da criação de despesas e da renúncia de receitas; e instrumentos de transparência das contas públicas e de responsabilização dos gestores. Enfim, a disciplina fiscal foi reforçada por meio de instrumentos e símbolos orientados ao aspecto quantitativo do endividamento, das despesas públicas e das renúncias de receitas.

Contudo, a disciplina fiscal vai além. Ela engloba também o aspecto qualitativo do Estado. A depender das instituições, o Estado terá mais dificuldade ou facilidade em promover políticas públicas que tragam resultados satisfatórios. A performance e eficiência das instituições guardam relação direta com o nível de qualidade do Estado. Daí a necessidade de arranjos institucionais que facilitem e incentivem o Estado a maximizar seus resultados de forma eficiente e consistente com seus objetivos fundamentais.

De acordo com Tanzi, em diversos países ocorreram dois movimentos de reformas do setor público: as de primeira geração, caracterizadas por melhorias macrofiscais durante os anos de 1980 e 1990; e as de segunda geração, voltadas à melhoria das instituições, sem as quais os benefícios das primeiras reformas correriam o risco de se exaurirem por si mesmos[214]. No contexto nacional, as reformas de melhoria das instituições orçamentárias estão ocorrendo de forma progressiva.

---

[213] A respeito, confira a Mensagem ao Congresso Nacional de 2022.

[214] TANZI, Vito. **The role of the state and the quality of the public sector.** International Monetary Fund Working Paper: 2000, p. 23.

Não houve nenhum elemento de ruptura - que na visão de Kuhn seria tratado como crise de paradigma - a ensejar a modificação de forma completa das representações e dos modos de ação no campo orçamentário. Contudo, o paradigma do orçamento por resultados tem sido o norte de mudanças institucionais significativas e o direito é revelador da mudança da ação pública.

2.4.1 Período anterior à Constituição de 1988

A difusão das ideias do paradigma do orçamento por resultados no Brasil está fortemente identificada com a reforma gerencial do orçamento promovida no ano de 2000. Nesse período, esteve em evidência o processo de internalização da narrativa do desempenho pelos atores do orçamento com o surgimento de um conjunto de técnicas, mecanismos e instrumentos de aferição de resultados e de subsídio ao processo de alocação de recursos federais.

Contudo, parte importante da dimensão cognitiva do orçamento por resultados é um desdobramento de um contexto de reformas orçamentárias realizadas anos antes. Sobre o papel da dimensão cognitiva nos processos de reforma, Hall enfatiza que se "as ideias têm um poder real no mundo político, isto também confirma que elas não adquirem força independentemente da constelação de instituições e interesses que já estavam presentes"[215]. Por essa razão, as mudanças no processo orçamentário que antecederam a reforma gerencial do orçamento não podem ser desconsideradas.

Em grande medida, o enfoque do desempenho no orçamento remonta à década de 1960 com a edição da Lei nº 4.320, de 1964, que lançou as bases para a classificação do orçamento em programas em todas as unidades da federação[216]. Até então a lei orçamentária não trazia qualquer indicativo do programa de trabalho do governo em termos de metas e realização de obras e serviços. Marques Leite relata que a Lei nº 4.320, de 1964, representou à época um avanço imenso à obra de padronização dos orçamentos e balanços públicos, diante da "grande balbúrdia financeira" experimentada no período que lhe antecedeu.[217]

---

[215] HALL, Peter A. Conclusion: the politics of keynesian ideas. *In*: HALL, Peter A. (Org.). **The political power of economic ideas**. Princeton: Princeton University Press, 1989, p. 390.

[216] Conferir arts. 2º, 9º, 23

[217] LEITE, Manoel Marques. 20 anos de padronização de orçamentos e balanços na administração pública brasileira. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 2, n.3 pp. 65-84, 1984. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/10206/5946. Acesso em 16. Maio 2022.

A Lei nº 4.320, de 1964, foi pensada, incialmente, por técnicos e pela academia e dependeu da mobilização dos parlamentares para sua proposição. Segundo Afonso, o histórico da Lei nº 4.320, de 1964 revela o reduzido interesse do Poder Executivo com o projeto[218]. O mesmo autor destaca que o Departamento Administrativo do Serviço Público recebeu a proposta em 1949 - como trabalho final da 3ª Conferência da Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários-, e "nada se passou".[219]

Em reação, o deputado Berto Condé (PTB-SP), com o apoio de um grupo de parlamentares, apresentou o projeto de lei nº 201, de 1950, que foi rapidamente aprovado na Câmara dos Deputados. Entretanto, no Senado Federal, a discussão da proposição permaneceu paralisada por dez anos. Ao longo do processo legislativo, o projeto foi modificado com o desiderato de incorporar as colaborações da Fundação Getúlio Vargas, do Conselho Técnico de Economia e Finanças e de inúmeros especialistas de diversos Estados, além de disposições dos manuais da Organização das Nações Unidas.[220]

Na fase de sanção e veto, chama a atenção o fato do Presidente João Goulart às vésperas do golpe militar ter apresentado veto a diversos dispositivos por suposta contrariedade aos interesses nacionais. Por força da mobilização do Congresso, todos os vetos foram derrubados em 5 de maio de 1964 quando já implantada a ditadura militar, sendo, então, reeditada a lei.

Fato é que a Lei nº 4.320, de 1964, inovou ao tornar obrigatória a apresentação do quadro de recursos e de aplicação de capital para um triênio com o demonstrativo do programa anual de trabalho do governo em termos de realização de obras e serviços na lei orçamentária[221]. As receitas e despesas passaram a ser previstas de modo plurianual, mas essa inovação não se tratava exatamente de um plano estratégico. Além disso, modernizou a forma de controle orçamentário que passou a ser feita em função do cumprimento do programa de trabalho em termos de unidades de medida previamente estabelecidas para cada atividade.[222]

Não obstante os dispositivos da Lei nº 4.320, de 1964, tenham tratado da programação e do controle físico-financeiro, a concepção do orçamento por funções -

[218] AFONSO. José Roberto. Orçamento público no Brasil: histórica e premência de reforma. **Espaço Jurídico Journal of Law,** v. 17, n.1, pp. 9-18, 2016, p. 13.
[219] Ibidem.
[220] GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005, pp. 58-59.
[221] Conferir arts. 23 a 26 da Lei nº 4.320, de 1964.
[222] Conferir art. 75 da Lei nº 4.320, de 1964.

adotada desde a década de 1930 - foi mantida, sendo incorporada a categoria econômica de despesas então criada. A lei não disciplinou a classificação programática que permitiria a introdução da prática do orçamento-programa. Mesmo sem criar as condições formais e metodológicas à implantação do orçamento-programa, os dispositivos da Lei nº 4.320, de 1964 estimularam a sua adoção[223] nos anos seguintes.

Em estudo pioneiro realizado em 1967, Teixeira Machado, um dos introdutores do uso do orçamento-programa no Brasil[224], narra que no período anterior à publicação da Lei nº 4.320, de 1964, faltava uma teoria que elevasse o orçamento a uma categoria diferente da contabilidade[225]. O autor explica que, naquele contexto político-jurídico, era compartilhada a representação do governo como mero espectador do processo econômico e social, de modo que não havia um sentido coletivo para abordar o orçamento como plano de trabalho.[226]

Embora manifeste certa contrariedade com o discurso que atrela à Lei nº 4.320, de 1964, o símbolo do orçamento-programa, Teixeira Machado destaca que as medidas ali tratadas abriram espaço favorável a mudanças nas molduras cognitiva e normativa até então vigentes:

> (...) por um conjunto de circunstâncias que ninguém explica e que ninguém, em consequência, entende, a Lei nº 4.320 passou a ser denominada a lei do orçamento-programa, a menos que a classificação econômica das transações governamentais esteja sendo confundida como classificação funcional ou por programas. Urge, pois, que se definam com precisão os conceitos para que a prática não fique à mercê de interpretações apressadas. Não existe, porém, qualquer impedimento contra introdução do ornamento-programa em qualquer nível de governo (...) Isto, evidentemente, não seria feito ao arrepio da Lei, pois, se esta não é taxativa, deixa, como vimos, contudo, em vários de seus dispositivos, imensa margem para interpretação favorável ao orçamento-programa, chegando, mesmo, ao ponto de referir-se a controle em termos de unidade de medida, o que, necessariamente, pressupõe a elaboração de igual sistema de mensuração de atividades ou projetos, o que, de fato, além da classificação apropriada, identifica um orçamento-programa.[227]

Mais do que estabelecer um novo marco jurídico de padronização do orçamento, a Lei nº 4.320, de 1964, modificou a representação que os atores faziam do orçamento a

---

[223] GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005, pp. 175 e 182.

[224] José Teixeira Machado Júnior foi o tradutor do manual elaborado pela Organização da Nações Unidas sobre o orçamento-programa. Conferir: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Manual de orçamento por programas e realizações**. MACHADO JR. José Teixeira(tradutor). Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971.

[225] MACHADO JR, J. Teixeira. A experiência brasileira em orçamento-programa: uma primeira visão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 46, p. 1158.

[226] Ibidem, p. 1159.

[227] Ibidem, p. 1161.

partir da técnica, ainda embrionária, de programa de trabalho. Nesse ponto, é notável a lição de Lascoumes e Le Gales de que o instrumento é "produtor de uma representação específica do desafio que enfrenta", de modo que "induz uma problematização particular dos objetos de aplicação na medida em que hierarquiza as variáveis e pode prosseguir até induzir um sistema explicativo"[228]. E foi justamente isso o que ocorreu no Brasil.

Nos anos seguintes, o então Estado da Guanabara, em 1965[229], e a Prefeitura do Distrito Federal, em 1966 [230], iniciaram experiências orçamentárias voltadas à implantação do orçamento-programa. Na sequência, a União, a título experimental, elaborou duas propostas orçamentárias em 1966: uma sob a forma do critério institucional e a outra com as despesas classificadas por programas, subprogramas, projetos e atividades.[231]

Formalmente, o instrumento do orçamento-programa é articulado no âmbito da reforma administrativa promovida pelo Decreto-lei nº 200, de 1967. Dentre as medidas ali previstas, estabeleceu-se que toda atividade deveria se ajustar à programação governamental e ao orçamento-programa; e os compromissos financeiros, por sua vez, só poderiam ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso.[232]

Nessa sistemática, o orçamento-programa consistia no plano de ação do governo e deveria pormenorizar a etapa do programa plurianual a ser realizado e servir de roteiro à execução coordenada do programa anual. Ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral foi atribuída a competência para elaborar a proposta orçamentária, denominada de orçamento-programa [233]. Com isso, buscava-se uma dinâmica de interação entre o planejamento, o orçamento e a programação de desembolso, o que foi aperfeiçoado na Constituição de 1988.

Seguindo essa linha, a Constituição de 1967 criou a figura do orçamento plurianual, centrado em investimentos e dotações para a execução dos planos de valorização das

[228] LASCOUMES, Pierre; LE GALÊS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012, p. 201.
[229] MACHADO JR, J. Teixeira. A experiência brasileira em orçamento-programa: uma primeira visão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 46, p. 1166.
[230] Ibidem, p. 1169.
[231] CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001.
[232] Conferir art. 18 do Decreto-lei nº 200, de 1967.
[233] Conferir art. 16 c/c 39 do Decreto-lei nº 200, de 1967.

regiões menos desenvolvidas[234]. O orçamento plurianual seguia as diretrizes e objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento e abrangia exclusivamente as despesas de capital referentes ao período de três anos. De acordo com o Ato Complementar nº 43, de 1969, esse instrumento deveria relacionar as despesas de capital e indicar os recursos anualmente destinados a sua execução.

Apesar da denominação, o orçamento plurianual de investimentos não operava como um efetivo orçamento plurianual, pois a fixação da despesa continuava sendo função do orçamento anual. Segundo a literatura especializada, "a ideia central do orçamento plurianual de investimento no Brasil é a de permitir a integração plano-orçamento, a partir da concepção de que os investimentos constituem a base para o desenvolvimento"[235]. Na prática, esse instrumento era utilizado apenas para estimar as despesas de investimento, sendo elaborado de maneira burocrática e sem maior empenho[236], uma vez que não autorizava despesas e, sob o prisma do planejamento, a escalada inflacionária retirou-lhe previsibilidade e capacidade de orientação.[237]

O sistema orçamentário foi concebido para culminar no orçamento-programa, que foi transformado no instrumento de execução imediata do planejamento. Como delineado, a dinâmica orçamentária se iniciava com os planos nacionais de desenvolvimento que representavam o planejamento de longo prazo (cinco ou sete anos). O orçamento plurianual de investimento trazia os planos médio prazo (três anos) e o orçamento anual estruturado, por sua vez, em programas executaria a curto prazo os objetivos traçados.

Nas palavras de José Afonso da Silva, grande responsável pela divulgação do instrumento do orçamento-programa no Brasil, a classificação por programas do orçamento tem como finalidade básica "vincular as despesas aos resultados, expressos em unidades físicas, que se espera alcançar", e pressupõe "clarificação de objetivos, formulação das estruturas de programa-atividade e análise de custo-benefício"[238]. A dicção cinquentenária do Decreto-lei nº 200, de 1967, trazia a racionalidade econômica

[234] Conferir art. 63, parágrafo único e §§ 4º e 6º, da Carta Política de 1967.
[235] MACHADO JR., José Teixeira, A técnica do orçamento-programa no Brasil. Rio de Janeiro: Ibam/SEPLAN-PR, 1989, p. 32 *apud* GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JR., José Celso Pereira e CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2015, pp. 17-54.
[236] GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 200.
[237] GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JR., José Celso Pereira e CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015. p. 23.
[238] Ibidem, pp. 112-113.

similar a das empresas e empregava, de forma explícita, a necessidade de controle e apuração do custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão.[239]

Embora a referência a programa de trabalho já constasse na Lei nº 4.320, de 1964 e no Decreto nº 200, de 1967, a categoria programa só veio a ser padronizada com a publicação da Portaria nº 9, de 1974, do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. A partir daí, tornou-se obrigatória nos três níveis da federação a classificação funcional-programática. Giacomoni explica que essa classificação vigorou por mais de vinte e cinco anos e, em linhas, gerais, "mantinha a função, eliminava a subfunção substituindo-a pelo programa e introduzia o subprograma, que se dividia em projetos e atividades".[240]

Sem dúvida, a classificação funcional-programática instituída pela referida portaria foi uma tentativa de modernizar e privilegiar a função de planejamento governamental, inclusive por meio da estruturação do orçamento com base em programas[241]. Todavia, essas mudanças sob o ângulo da ação pública não mobilizaram a transformação do orçamento. Em termos de ferramenta, o programa foi concebido sem dar a devida relevância ao produto final esperado. A propósito, reforça Core:

> Ocorre que o programa assumiu a característica, apenas, de mais uma categoria de classificação ligada à estrutura da organização, perdendo a flexibilidade necessária para que, como instrumento de programação, concorresse para o atingimento de um determinado objetivo. Aliás, o orçamento-programa tem, como preocupação básica, a identificação dos custos desprogramas propostos para alcançar os objetivos e quantificar as metas, e em seguida formalizar os programas para atingir as metas e alcançar os objetivos.[242]

Em sua sistemática de apresentação, a peça orçamentária continuou agregando poucas informações sobre os programas de governo e o desafio de integração do planejamento e orçamento também não foi superado. De acordo com Giacomoni, as categorias criadas apresentavam falhas em sua concepção que ensejaram certa confusão no plano operacional:

> A pretensão da classificação funcional-programática de introduzir o orçamento-programa acabou não se efetivando em razão dos conceitos equivocados, pois grande parte dos programas e subprogramas indicados eram, na realidade, funções e subvenções. (...) Das cinco categorias introduzidas pela classificação -

[239] Conferir art. 79 do Decreto-lei nº 200, de 1967.
[240] GIACOMONI, James. **Orçamento governamental:** teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019, p. 154.
[241] BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro jan./fev. 2014, p. 161.
[242] CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001, p. 244.

> função, programa, subprograma, projeto e atividade - apenas as duas últimas eram criadas em cada ente, visando atender as características da programação de trabalho. As funções, os programas e os subprogramas estavam identificados na Portaria nº 9/74, configurando uma interpretação no mínimo equivocada do modelo do Orçamento-programa, que previa programas e subprogramas criados em cada ente governamental de maneira a representar a programação de trabalho, seus objetivos e metas e despesas associadas. Programas e subprogramas definidos rigidamente e a priori para todo o País certamente não iriam facilitar a implantação da nova técnica. (...) na realidade, os programas e subprogramas representavam mais funções e subfunções do que uma autêntica programação de trabalho.[243]

De fato, houve a reunião de várias despesas em programas que representavam apenas segmentos de gastos públicos, ou seja, eram, na verdade, funções e subfunções. É o caso do "programa" Administração e de seus subprogramas extraídos, a título de exemplo, da Lei Orçamentária Anual de 1982:

Quadro 5 - Demonstrativo de funções, programas e subprogramas por projetos e atividades

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	PROJETO	ATIVIDADES	TOTAL
500000	COMUNICAÇÕES	52.219.529	6.132.021	58.351.550
507000	ADMINISTRAÇÃO		1.480.912	1.480.912
507021	ADMINISTRAÇÃO GERAL		1.348.104	1.348.104

Fonte: anexo da Lei nº 6962, de 1981

No nível de projeto e atividade, também havia dificuldade de classificação. Giacomoni relata que inicialmente um programa ou atividade poderia ser enquadrado em diferentes subprogramas e programas, sendo que esse inconveniente começou a desaparecer alguns anos mais tarde com a inserção em cada conta de uma ementa interpretativa.[244]

Isso não deve ofuscar, contudo, o fato que à época já se compartilhava a representação de que programar exige "selecionar os objetivos que se procura alcançar; determinar as ações que permitirão atingir tais fins; calcular e consignar os recursos humanos, materiais e financeiros para a efetivação dessas ações"[245], como enunciava a literatura técnica na década de 1970. Importa, por outro lado, fazer nota que o orçamento-programa era apoiado e difundido como exemplar bem-sucedido de orçamentação pela Organização da Nações Unidas desde a década de 1950.

---

[243] GIACOMONI, James. Op.cit., pp. 154 e 157.
[244] GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 183.
[245] SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa. *In*: (coord) MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2013, Vol. 2, p. 111.

E, nesta medida, os manuais elaborados por essa organização apresentavam novos conceitos e instrumentos para modernização do orçamento. Para poder ser apreendido esse conjunto de ideias, valores e técnicas, foram patrocinadas diversas reuniões e debates com as equipes de orçamento dos países membros da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL[246]. É aqui - nesse processo de aprendizagem - que ganha corpo o papel dos elementos cognitivos na mudança de concepção e de implementação da política orçamentária.

O caráter persuasivo da abordagem do orçamento sob prisma de programas e desempenho apresentado pela Organização das Nações Unidas foi extremamente importante, mas não se pode afirmar que foi determinante no processo de mudança das instituições. Afinal, essa concepção de orçamento estava inserida em um campo relacional no qual disputava espaço com a visão tradicional de orçamento aplicada à época. A toda evidência, a comunidade de especialistas em orçamento do Brasil vivenciou naquele período o que Kuhn descreve como tradução, de modo que se "permite aos participantes de um colapso de comunicação vivenciar vicariamente algo dos méritos e defeitos dos pontos de vista uns dos outros, tornando-se uma poderosa ferramenta de persuasão e, também para conversão".[247]

A abordagem da Organização das Nações Unidas trazia consigo tanto a proposta de uso dos programas no planejamento, execução e controle do orçamento quanto a concepção da análise de custo-benefício em prol de uma racionalidade no emprego dos recursos públicos. Apesar de diferentes, a orientação era de que essas duas perspectivas fossem tratadas concomitantemente em um só instrumento. Nesse sentido, merece transcrição trecho do "*A manual for programe and performance budgeting*", traduzido com o título de "Manual de orcamento por programas e realizacões":

> Ao adotar-se o método do orcamento por programas e realizacões, o melhor é faze-lo de forma gradativa e ordenada. Para tanto, caberia, inicialmente, distinguir, o que parece ser esclarecedor, entre o orcamento por programa e realizacões. No orcamento por programas, a importancia principal reside na classificacão orcamentária em que se estabelecem funcões, programas e suas subdivisões para cada unidade administrativa e se correlacionam esses elementos com dados financeiros exatos e lógicos. O orcamento por realizacões supõe, por seu turno, a aplicacão de instrumentos administrativos mais aperfeicoados, tais como custos unitários, medicão do trabalho e padrões e desempenho.
>
> (...)

[246] GIACOMONI, James. Op.cit., p. 154.
[247] GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 199.

> O emprego do orcamento por programas e realizacões supõe a mensuracão do rendimento do trabalho de modo a ajudar a reforcar o processo de tomada de decisões nos diversos níveis da administracão pública. Os objetivos básicos são medir fisicamente o trabalho e seus resultados e estabelecer relacões pertinentes com o emprego dos recursos a fim de obter dados que sejam úteis para formular e apresentar as propostas orcamentárias, lotar pessoal e distribuir fundos aos órgãos encarregados de executar os planos aprovados, e verificar o progresso alcancado na consecucão dos objetivos de política e metas dos programas e trabalhos. Tais medidas contribuem para modificar os planos e programas de modo que a administracão possa adaptá-los às exigencias conjunturais fazendo face, também, a acontecimentos imprevistos. Além disso, servem para comparar as realizacões de operacões semelhantes e avaliar a eficiencia relativa de unidades administrativas, de prática e métodos.[248]

No modelo proposto, as medidas de desempenho têm a dupla função de auxiliar na construção dos programas e de subsidiar o processo de tomada de decisão sobre os objetivos da política pública e de sua eventual revisão, dada a possibilidade de análises comparativas quanto a eficácia e eficiência dos programas. Em geral, a classificação programática teve uma maior aderência - no Brasil e no restante do mundo - do que a prática de mensuração das atividades e a análise de custo-benefício.

Pires associa esse fato ao grande crescimento econômico experimentado pelas economias quando da implementação do orçamento- programa em 1950 a 1970, período no qual os países europeus se recuperavam dos estragos da guerra e a América Latina vivia o ponto alto do nacional-desenvolvimentismo[249]. É de se esperar que o discurso pautado na racionalidade econômica-financeira de mensuração do desempenho e das atividades para otimizar o uso dos recursos públicos não encontre espaço na agenda pública em cenários favoráveis em que o Estado dispõe de recursos para executar e assumir novos gastos, ainda que seja sob a forma de aumento do déficit público.

A realidade brasileira não parece destoar dessa constatação. Somente em meados da década de 1990, iniciaram os esforços para desenvolver sistemas de informações gerenciais e para integrar esses subsídios técnicos no processo orçamentário. Vem a propósito recordar que o cenário econômico difícil marcado pela inflação e pela crise fiscal reforçou a necessidade de avaliação dos critérios de alocação dos recursos e de uma

[248] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Manual de orçamento por programas e realizações**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971, pp. 31 e 127.

[249] PIRES, Valdemir. Orçamento público no Brasil: um olhar para além das metodologias orçamentárias hegemônicas, em busca de uma estratégia de inovação em contexto complexo. *In*: PIRES, V.; SATHLER, A. R. **Gestão orçamentária inovadora**: desafios e perspectivas no Brasil. Brasília: Senado Federal/Coordenação de Edições Técnicas, 2018, p. 36.

abordagem de maior racionalidade no emprego dos escassos recursos públicos e no atendimento das demandas coletivas.

Apesar disso, não se deve desconsiderar a experiência orçamentária acumulada nesse período anterior à Constituição de 1988. A introdução do programa de trabalho e da classificação funcional-programática trouxe uma maneira diferente de pensar o orçamento com mais enfoque no aspecto gerencial do que no controle até então preponderante. Essa mudança no quadro cognitivo refletiu nos arranjos institucionais do orçamento - em especial nos instrumentos e técnicas criadas na Lei nº 4.320, de 1964, no Decreto nº 200, de 1967, e na Portaria nº 9, de 1974,- e no sentido coletivo de orçamento até hoje compartilhado.

2.4.2 Promulgação da Constituição de 1988: o papel do orçamento por resultados no processo de redemocratização

Após duas décadas de regime autoritário, a Assembleia Nacional Constituinte foi finalmente instalada em 1º de fevereiro de 1987. O trabalho dos constituintes foi desenvolvido concomitantemente com as atividades rotineiras do Congresso Nacional e sem um texto básico preliminar[250]. Apesar disso, o Presidente da Assembleia promulgou a atual Constituição Federal, após um ano e oito meses de processo constituinte, mais exatamente em 5 de outubro de 1988.

Nesse intervalo de tempo, as matérias relativas ao orçamento e às finanças públicas tramitaram[251] simultaneamente na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e na Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Os anteprojetos aprovados nessas Comissões foram encaminhados, na sequência, à Comissão de Sistematização, onde foi elaborado um projeto básico sobre orçamento e fiscalização financeira. Levado ao Plenário, esse projeto foi objeto de inúmeras emendas, sendo aprovado em dois turnos de votação. E, assim, o texto da novel Constituição assumiu a formatação atualmente vigente.

---

[250] BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). **Panorama do funcionamento geral**. Disponível em: http://www.https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/arquivos/panorama-do-funcionamento-geral. Acesso em 5 out. 2022.

[251] Para um estudo mais aprofundado sobre o processo constituinte, sugere-se a leitura de: AFONSO, José Roberto R. **Texto de Discussão nº 87, Orçamento e finanças públicas na elaboração da Constituição da República de 1988**, Rio de Janeiro: FGV IBRE, Dez. 2015. Disponível em https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15401/1512-IBRExTD-ConstituintexOr_amento_TD_87.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 7 out. 2022.

A estrutura do sistema orçamentário tornou-se mais complexa, hierarquizada e integrada, em um movimento de racionalização das decisões orçamentárias. Além da LOA, o ciclo orçamentário passou a ser composto pela Lei do Plano Plurianual e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo estes dois últimos instrumentos inovações trazidas na Constituição de 1988. Oliveira destaca que o modelo criado é uma invenção brasileira, sem precedentes na experiência internacional e sem referência na literatura orçamentária:

> Em países de larga tradição orçamentária e de histórica influência sobre o pensamento jurídico brasileiro, como Estados Unidos, França, Alemanha, Espanha, Portugal, Itália e Inglaterra, não se encontra sistema orçamentário similar ao criado pela Constituição de 1988, erigido sobre três leis orçamentárias idealizadas numa estrutura jurídico racional concatenada de planejamento, programação e orçamentação: a lei do plano plurianual, de médio prazo; a a lei de diretrizes orçamentárias, encadeada entre o plano e o orçamento; e a lei orçamentária anual. Uma estrutura de relacionamentos jurídicos internormativos complexos: entre as leis orçamentárias mutuamente e entre elas e outras leis de receitas, de despesas e de direito financeiro (leis complementares e leis ordinárias).
>
> Se nenhum desses países desenvolvidos (e possivelmente em nenhum outro da Europa e das Américas) se intentou um tal modelo, por que o inventamos? (...)
>
> A resposta deve ser buscada na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, que o criou, e nos modelos que o inspiraram. Não se tem registro de teorizações de um modelo como esse anteriores àquele momento histórico.[252]

A toda evidência, os constituintes compartilhavam ideias e algumas soluções em comum. Havia uma certa convergência acerca da necessidade de fortalecimento do papel do Poder Legislativo no orçamento e de valorização do planejamento de curto, médio e longo prazos. Além disso, eles reconheciam a importância de se definir prioridades e de se controlar e fiscalizar as metas e os resultados, conforme se extrai do seguinte trecho do relatório do Anteprojeto dos Planos e Orçamentos, da Fiscalização Financeira, Orçamentária e Patrimonial, elaborado pelo constituinte José Luiz Maia:

> (...) incumbe-nos apresentar a este egrégio Plenário, com a respectiva sustentação, o anteprojeto do que deva ser o novo texto constitucional, com a restauração plena das prerrogativas do Congresso Nacional e uma conceituação atualizada de orçamento e de seus sistema de controle.
>
> (...) os depoimentos registrados ao longo das audiências embasavam-se nas mesmas preocupações do pensamento constituinte dominante. Não houve, assim, qualquer discrepância entre o raciocínio parlamentar expresso no grande número de sugestões que nos foram encaminhadas e o de quantos aqui (...) contribuição ao nosso trabalho. O consenso, portanto, traçou o caminho que nos levou à formulação de uma política orçamentária confiável, transparente e propiciadora, temos certeza, de um equilibrado modelo de desenvolvimento.

[252] OLIVEIRA, Weder de. **Lei de diretrizes orçamentárias:** gênese, funcionalidade e constitucionalidade - retomando as origens. Belo Horizonte: Fórum, 2018, pp. 47-48.

> (...)
>
> O que se pretende, agora, é acoplar o orçamento ao planejamento de longo, médio e curto prazos, em princípio, que a distribuição dos recursos obedeça a parâmetros realistas e inteiramente compatibilizamos com as necessidades nacionais, a partir das prioridades regionais aferidas em todos os níveis de governo.
>
> A partir do pressuposto do que nenhum dispêndio poderá ser efetuado sem o respectivo plano (...) busca-se não apenas a racionalização das despesas, mas, acima de tudo, a disciplinação dos investimentos públicos, em sintonia com os verdadeiros anseios da população brasileira.
>
> A fixação de parâmetros para a distribuição dos recursos na proporção direta da população e inversa da renda, filiada a rígido sistema de planejamento, é positivamente a forma mais correta encontrada para o novo modelo de desenvolvimento que nos cumpre implementar através da estrutura constitucional. Elimina-se, com isso, dois quistos que ainda hoje cerceiam a flexibilidade e a justiça orçamentária: a vinculação da receita pública e o tratamento rudemente diferenciado aos problemas regionais do País.
>
> (...) o planejamento de médio e longo prazos garante, com certeza, o alcance de metas, sem as delongas ou a interminabilidade tão comuns em nossos dias. (...)
>
> (...) Tribunal de Contas da União, ampliando seu poder fiscalizador e, por via de consequência, a indispensável presença do Congresso Nacional no Orçamento da União.
>
> Responsabilizamos o sistema gerencial dos dinheiro, bens e valores públicos ou de quantos estejam sob sua guarda.[253]

De acordo com Afonso, a aparente sintonia dos constituintes nos debates para elaboração do texto constitucional sobre orçamento e finanças públicas pode ser explicada pelo fato de que foram poucos e sempre os mesmos atores que trataram dessas matérias na Assembleia Nacional Constituinte: de forma recorrente, José Serra, José Jorge, César Maia e Fernando Henrique Cardoso; com menos frequência, Osmundo Rebouças, Firmo de Castro, José Luiz Maia, João Alves e Vilson de Souza.[254]

Como regra, os constituintes manifestavam posições semelhantes e sem um evidente conteúdo ideológico e político-partidário, tendo as polêmicas de maior envergadura se concentrado em torno da regra para distribuição regional de recursos públicos; da atribuição de competências para a Comissão Mista do Congresso Nacional; e da aprovação de projetos de lei orçamentários por decurso de prazo[255]. Sem dúvida, o

---

[253] BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte (1987).** Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-151.pdf. Acesso em 6 out. 2022.

[254] AFONSO, José Roberto R. **Texto de Discussão nº 87, Orçamento e finanças públicas na elaboração da Constituição da República de 1988.** Rio de Janeiro: FGV IBRE, Dez. 2015, pp. 8 e 9. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15401/1512-IBRExTD-ConstituintexOr_amento_TD_87.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 7 out. 2022.

[255] Ibidem, p. 9.

número reduzido de atores facilitou a aliança no processo constituinte, mas existiam outros fatores concomitantes que direcionaram o comportamento macro-orçamentário.

Indo além desse aspecto interno da Assembleia, o espírito cooperativo dos constituintes pode ser explicado pelo momento de ruptura institucional. As alterações no contexto macropolítico trouxeram consigo a mudança de ideias e valores, de modo que os interesses individuais de cada constituinte nesse processo tinham menos importância do que o próprio fenômeno da redemocratização. No plano orçamentário, o histórico da Assembleia Nacional Constituinte revela que a ligação entre atores heterogêneos a valores e interesses comuns tinha uma causa coletiva: a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo em torno do orçamento e do planejamento estatal.

Serra explica que, durante o período autoritário, os parlamentares não podiam apresentar emendas ao orçamento e a fiscalização dos gastos era limitada a fatos consumados, de modo que o papel do Poder Legislativo se resumia a autenticar o projeto de lei orçamentária, sem a devida co-responsabilidade pelo desempenho do setor público, em uma relação típica de clientelismo com o Poder Executivo:

> Na prática, certos dispositivos do texto constitucional de 1967, mantidos na Constituição de 196, limitavam o Poder Legislativo à tarefa de simplesmente autenticar o projeto de lei orçamentária. Por exemplo, no parágrafo 1º do artigo 56 estabelecia-se que:
>
> 'Não é objeto de deliberação emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise modificar-lhe o montante, natureza ou objetivo.' (...)
>
> Depois de 1964, o Legislativo foi esvaziado de sua forca política, sendo mantido, porém, como instituição legitimadora do regime (que jamais abandonou a retórica democrática) e autenticadora das decisões do Executivo. A contrapartida residiu no aprofundamento e na extensão, dentro do Legislativo, das funções de intermediação entre a alta e a média burocracia estatal e as reivindicações da clientela eleitoral, portadora da possibilidade de renovação de mandatos. Assim, não poucos parlamentares transformaram-se numa espécie de 'vereadores federais', cujo grau de eficácia condiciona suas chances de reeleição. Nessa perspectiva, o que importa não é, por exemplo, decidir sobre determinados subsídios (ou compartilhar a responsabilidade de decisões) , mas conseguir subsídios.[256]

A vontade dos constituintes de maior participação no processo decisório sobre as prioridades do Estado, os gastos públicos e as fontes de recursos encontra-se expressa nas manifestações de diversos deles. A exemplo do constituinte Jose Luiz Maia que, de forma enfática, enunciava que "vinte anos de exceção castraram nossa capacidade participativa, minimizaram a presença de nossa voz nas decisões nacionais, tiraram-nos o

[256] SERRA, José. **Orçamento no Brasil:** as raízes da crise. São Paulo: Atual, 1994, pp. 9, 18-19.

direito de opinar sobre os dispêndios públicos"[257]. Como reação, os trabalhos da Assembleia Constituinte alteraram de forma significativa tanto as representações quanto o funcionamento do sistema orçamentário. Tudo isso com o propósito - expresso e intensamente pactuado - de consolidar o maior protagonismo do Poder Legislativo no processo orçamentário.

Com esse propósito de abrir caminho para maior participação do Poder Legislativo na definição dos gastos e receitas públicas, os parlamentares recuperaram o poder de apresentar emendas às leis orçamentárias, desde que atendidas algumas condicionantes atreladas à responsabilidade fiscal. No caso das emendas à LOA, estabeleceu-se a necessidade de compatibilidade com o PPA e a LDO, além da indicação dos recursos correspondentes, que devem ser oriundos da anulação outras despesas, excluídas aquelas tidas como fixas: pessoal, serviço da dívida e transferência intergovernamentais constitucionais[258]. Já as emendas à LDO precisam ser compatíveis com o PPA[259], ou seja, com as prioridades definidas previamente pelos próprios parlamentares.

Em reforço, o texto constitucional assegura ainda a participação do Congresso Nacional na definição de todas as receitas e as despesas anuais ao exigir a apreciação por parte do Poder Legislativo da LOA. O conteúdo dessa lei tornou-se mais abrangente com o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, bem como o orçamento de investimento das empresas em que a União detenha maioria do capital social com direito a voto e do orçamento da seguridade social, que abrange Previdência, Saúde e Assistência Social.[260]

Em busca de maior transparência, estabeleceu-se que o Poder Executivo deve encaminhar juntamente com o projeto da LOA o demonstrativo regionalizado do efeito decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia sobre as receitas e despesas[261]. A expectativa dos constituintes com esse mandamento constitucional era de que a explicitação reiterada

[257] BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Fase A: Anteprojeto do relator**. v. 151, pp. 2-3. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-151.pdf. Acesso em 25 out. 2022.
[258] Conferir art. 166, § 3º, da Constituição.
[259] Conferir art. 166, § 4º, da Constituição.
[260] Conferir art. 165, § 5º, da Constituição.
[261] Conferir art. 165, § 6º, da Constituição.

desses dados representasse “um largo passo no sentido de uma avaliação qualitativa e quantitativa mais adequada da alocação dos recursos públicos”, segundo relata Serra.[262]

Outra iniciativa voltada à institucionalização da efetiva participação do Congresso Nacional no processo orçamentário resultou na criação da Comissão mista de Senadores e Deputados com competência para apreciar os projetos das leis orçamentárias e dos planos nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, bem como as contas anuais do Presidente da República[263]. O Congresso Nacional, por meio da referida Comissão, passou a ter um corpo técnico especializado em finanças públicas e a promover o aprendizado organizacional sobre a matéria. Com isso, o Poder Legislativo ganhou capacidade técnica e operacional de realizar o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

Ainda sobre esse prisma, o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União foi ampliado com a possibilidade de avaliação dos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, bem como o crescimento de subvenções e renúncia de receitas. A preocupação com a qualidade dos gastos públicos e com a entrega de resultados foi inserida no texto constitucional, permitindo, inclusive, o controle do seu mérito. Interessante ressaltar que o Tribunal de Contas da União teve sua composição alterada, a fim de que 2/3 de seus membros passassem a ser indicados pelo Poder Legislativo.

Fato é que, no que se refere à fiscalização orçamentária e financeira, os constituintes adentraram em aspectos que em tese poderiam ser regulamentados pela legislação ordinária, sendo essa uma das razões para a Constituição de 1988 ser classificada como prolixa. Por detrás de todo arranjo orçamentário, há um compromisso político e social. Isso não passou desapercebido por Afonso, que indica o motivo para esse nível de detalhamento no texto constitucional:

> A organização da fiscalização orçamentária e financeira, em oposição às matérias anteriormente analisadas, foi marcada por normas pormenorizadas em todos os relatórios da ANC, o que refletiu o princípio de que definições e regulações deveriam ser esgotadas já no texto constitucional, não devendo constituir objeto

[262] SERRA, José. **Orçamento no Brasil:** as raízes da crise. São Paulo: Atual, 1994, p. 7.
[263] Conferir art. 166, § 1º, da Constituição.

> de qualquer lei, pois, sendo assim, a fiscalização estaria sujeita ao crivo do fiscalizador (o Executivo).[264]

Já em relação ao PPA, a situação é oposta. Inspirado no orçamento plurianual de investimento - OPI, o Plano Plurianual representa uma das grandes inovações nos instrumentos orçamentários. Desde o início dos trabalhos da constituinte, estava claro que o PPA deveria correlacionar e integrar planos e orçamentos, mas seu conteúdo e funcionamento não foi detalhado, a despeito dos constituintes terem, dentre os três instrumentos do processo de planejamento, levado mais tempo para definir sua forma.[265]

A vigência e conteúdo do PPA é mais amplo que o OPI. Sua duração engloba quatro anos, adentrando o primeiro exercício financeiro do mandato subsequente do Poder Executivo. Além disso, nele devem ser apresentadas, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e as de custeio dela decorrentes, assim como para as despesas de duração continuada[266]. Diferentemente da LOA, o constituinte não detalhou outras regras para esse instrumento, deixando essa tarefa para outro momento e local de discussão.

A LDO é mais uma novidade introduzida no ciclo orçamentário. Esse instrumento surgiu da vontade dos constituintes de que o Poder Executivo elaborasse o projeto da LOA segundo orientação, indicadores e parâmetros submetidos previamente à apreciação do Legislativo[267]. Contudo, suas funções foram ampliadas ao longo do processo constituinte para abarcar disposições sobre alterações na legislação tributária, aumento de despesa de pessoal e estabelecimento da política e aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

---

[264] AFONSO, José Roberto R. **Texto de Discussão nº 87, Orçamento e finanças públicas na elaboração da Constituição da República de 1988**. Rio de Janeiro: FGV IBRE, Dez. 2015, p. 30. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15401/1512-IBRExTD-ConstituintexOr_amento_TD_87.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 7 out. 2022.

[265] Ibidem.

[266] Conferir art. 165, § 1º, da Constituição.

[267] AFONSO, José Roberto R. **Texto de Discussão nº 87, Orçamento e finanças públicas na elaboração da Constituição da República de 1988**. Rio de Janeiro: FGV IBRE, Dez. 2015, p. 30. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15401/1512-IBRExTD-ConstituintexOr_amento_TD_87.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 7 out. 2022.

A ideia do constituinte era de que a LDO, sendo encaminhada quatro meses e meio antes do envio do projeto da LOA, criasse uma arena para o debate prévio dos rumos das políticas públicas e das decisões fundamentais do setor público, o que, por certo, contribuiria no planejamento, além de fomentar a racionalidade esperada com o novo modelo orçamentário. Oliveira sintetiza o espírito da Constituinte:

> Na visão constituinte, a lei de diretrizes orçamentárias seria um pré-orçamento, em que se discutiriam "definições fundamentais de alocação de recursos", "grandes prioridades e grandes alocações", 'alocações globais, por áreas ou setores'; seria o lócus da 'apreciação geral da matéria orçamentária', informada por 'indicadores econômicos e sociais'. O Orçamento seria dividido em dois 'níveis de discussão': um global e outro particular '.
>
> Havia uma clara vontade de racionalidade na construção constituinte, passo a passo, de uma lei de diretrizes orçamentárias: um instrumento de articulação da estratégia nacional de curto prazo no interior de um planejamento plurianual, definindo-se ao mesmo tempo as grandes prioridades e metas da administração pública federal em compatibilidade com o quadro das possibilidades financeiras da União (despesas obrigatórias, condições macroeconômicas, nível e sustentabilidade do endividamento, arrecadação esperada segundo a legislação tributária vigente, fontes de financiamento).[268]

As condições políticas e econômicas foram importantes para a implementação da reforma orçamentária, mas havia um legado de política orçamentária, ou seja, uma experiência acumulada nessa área. Como visto anteriormente, o vínculo entre orçamento e planejamento está sendo construído paulatinamente desde a década de 1960 no Brasil. O constituinte trouxe para o texto constitucional a concepção de diretriz, meta, objetivo, avaliação de resultado, eficácia e eficiência da gestão orçamentária e financeira.

Garcia ressalta que à época se vivia sob inflação alta e o grande número de demandas sociais trazidas à tona pela democratização foram canalizadas para o Congresso Nacional, o qual buscava inscrevê-las nos planos, programas e nos orçamentos, o que deixou em evidência a necessidade de explicitar os objetivos, metas e recursos comprometidos, de forma que houvesse consistência entre intenção e gasto[269]. Em um cenário que buscava organizar a vida democrática, o arcabouço para desenvolvimento do orçamento por resultados foi alçado na Constituição como núcleo de sentido do sistema orçamentário.

---

[268] OLIVEIRA, Weder de. **Lei de diretrizes orçamentárias:** gênese, funcionalidade e constitucionalidade - retomando as origens. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 410.

[269] GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. *In:* CARDOSO JR., José Celso Pereira e CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015, p. 433.

A modelagem dos arts. 70, 74, 165, 166 e 174 da Constituição dá corpo ao planejamento, à racionalização e ao controle dos produtos e dos resultados no processo orçamentário, conferindo ao orçamento por resultados a permanência esperada com a sua institucionalização no texto constitucional. Boechat, ao tratar do orçamento por resultados, explana o conceito jurídico de resultado no processo orçamentário brasileiro:

> Se a Constituição Federal prevê taxativamente que as metas serão fixadas nos planos e que estas mesmas metas devem ser traduzidas em resultados na execução orçamentária, a serem avaliados pelos órgãos de controle, fica claro que as metas do planejamento compõem o conteúdo legal do resultado esperado no direito financeiro.
>
> O conteúdo legal do resultado é, portanto, a meta fixada no planejamento. Os resultados da gestão orçamentária, de acordo com o sistema jurídico da Constituição Financeira, devem ser avaliados à luz das metas dos planos.[270]

O sistema orçamentário previsto na Constituição de 1988 confere densidade à racionalidade no processo orçamentário unindo o aprendizado adquirido com o histórico de reformas voltadas ao desempenho - Lei nº 4.320, de 1964, Decreto-lei nº 200, de 1967, e na Portaria nº 9, de 1974 - com novos instrumentos e arranjos que incorporam o direcionamento de maior cobrança de resultados e de melhoria da eficiência e eficácia dos gastos públicos.

O fato de ter sido constitucionalizada a moldura institucional do orçamento por resultados não significa conversão a esse paradigma. O consenso demonstrado no âmbito do processo constituinte não significa que as disputas em torno das matrizes do orçamento tenham tido um desfecho com a adesão dos atores ao paradigma do orçamento por resultados. Se houve encerramento, ele foi ilusório e temporário. Como será trabalhado no próximo capítulo, os debates que os constituintes propositadamente deixaram para o futuro criaram um espaço de intensa disputa e indefinição.

[270] BOECHAT, Stephan Righi. **Orçamento por resultados e direito financeiro**. São Paulo: Blucher, 2018, p. 146.

CAPÍTULO 3

ORÇAMENTO POR RESULTADOS E SEU PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

As regras constitucionais sobre finanças públicas foram guiadas pela aspiração compartilhada dos constituintes de fortalecer o papel do Poder Legislativo nas decisões sobre os gastos públicos e definição das fontes de receitas, assim como de tornar o processo orçamentário mais planejado, racional e transparente, o que facilitaria, em tese, o acompanhamento das ações do Poder Executivo e o controle dos resultados.

Sucede que a configuração dos novos instrumentos orçamentários e seus mecanismos de funcionamento não foram discutidos nem delineados no processo constituinte. E é justamente nesse nível analítico que se torna visível as disputas pela cristalização dos sentidos diferentes do orçamento e, por conseguinte, do papel do Estado. Muito embora a Constituição não seja o espaço adequado para disciplinar a operacionalidade do sistema orçamentário em tal nível de detalhes, a lacuna deixada permite que o orçamento e suas regras estejam em constante transformação.

O orçamento por resultados passa por um processo de institucionalização[271] perceptível a partir da análise tanto da representação e dos usos dados aos instrumentos orçamentário, quanto das soluções orçamentárias construídas após a Constituição de 1988. A objetivação do orçamento por resultados na Constituição é relevante, mas, em si, insuficiente, já que outras etapas precisavam ser superadas para que os arranjos criados se tornem efetivos, como explica Bucci:

> A institucionalização pode ser caracterizada basicamente pelos seguintes traços: a) objetivação, descolamento em relação ao governante ou gestor que institui o programa; b) um padrão de organização; c) a juridificação desse padrão organizativo, baseada na formalização e nos elementos jurídicos que o definem, que distribui posições e situações jurídicas subjetivas dos diversos atores - deveres, proibições, autorizações e permissões -, cujo exercício movimenta o programa de ação e lhe confere vida concreta; d) uma ideia-diretriz, isto é, um princípio referencial, que orienta todos os atores e atos envolvidos naquele arranjo, associado ao plano de ação.[272]

[271] O enfoque sociológico do processo de institucionalização contribui na compreensão das "dinâmicas para as quais as regras e os procedimentos aparecem, se desenvolvem ao ponto de construir um espaço social e produzem em definitivo comportamentos dos atores que os gerou ou os integrou." LASCOUMES, Pierre; LE GALÊS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012, p. 190.

[272] BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 258.

A bem da verdade, a trajetória do orçamento por resultados não é linear nem mesmo evolutiva. O processo orçamentário com ênfase nos resultados se encontra em um espaço de baixa institucionalização. Esse contexto propicia que novos sentidos aos instrumentos orçamentários sejam mobilizados e, sobretudo, que pelejas argumentativas voltadas ao incrementalismo ou decrementalismo sejam constantemente revigoradas. Este capítulo visa a identificar as motivações simbólicas dessas controvérsias. E, mais ainda, é apresentado uma descrição e avaliação dos usos e reconfigurações dada aos instrumentos orçamentários - em especial ao PPA, bem como da estrutura e do funcionamento de alguns institutos orçamentários criados pelas recentes reformas constitucionais, tais como o novo regime fiscal, o orçamento impositivo e as transferências especiais de emendas individuais.

Evidentemente, ao se analisar essa trajetória, não se pretende abranger todo o assunto orçamentário nem toda gama de problemas que emergiram desde a promulgação da Constituição de 1988, o que fatalmente escaparia do objetivo de uma dissertação de mestrado e seria por demais enfadonho. Por isso, conferiu-se uma atenção particular às mudanças críticas do sistema, a partir das quais novas configurações e argumentos entram no jogo orçamentário e criaram um contraponto ao paradigma do orçamento por resultados.

Para efeito de análise da experiencia brasileira com o orçamento por resultado, esse período posterior à Constituição de 1988 é rico em movimentos de idas e vindas em torno de mudanças dos instrumentos orçamentários. Para compreender a dinâmica interna dessas inflexões, analisa-se como ponto de partida a falta de ação pública no que tange à edição da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição. Busca-se, com isso, identificar as dificuldades geradas por essa omissão legislativa, sobretudo nos usos dos instrumentos orçamentários. Na sequência, são descritas as mudanças de metodologia dos PPAs, os reflexos da LRF no processo orçamentário e os modelos de decisão orçamentária. Por fim, os avanços de práticas incrementais e decrementais são identificados e avaliados.

3.1 Falta de orientação normativa: uma controvérsia não resolvida

A Constituição de 1988 reforça a ideia de desempenho no plano orçamentário a partir de uma série de normas que vinculam planejamento, programação, controle dos produtos e resultados dos gastos públicos ao longo do processo orçamentário. O modelo constitucional orçamentário está estruturado em três instrumentos: o Plano Plurianual

(PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A partir dessas leis, são estabelecidos o planejamento de médio prazo, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, assim como suas prioridades, as alterações na legislação tributária, além dos orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social.

Tudo isso em conformidade com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil previstos no art. 3º da Constituição. Para alcançar tais objetivos, cabe à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, conforme disposto no art. 21, inciso IX, da Constituição. Além desses planos, outros instrumentos como políticas públicas e programas devem ser construídos com o desiderato de entregar resultados que atendam as complexas demandas sociais. E todos esses instrumentos devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo congresso Nacional.[273]

O sistema orçamentário está pautado em um modelo ideal de planejamento e implementação de projetos, programas e políticas públicas que vincula o planejamento operacional da LOA ao planejamento tático da LDO, que, por sua vez, deve ser orientado pelo planejamento estratégico do PPA. Nessa sistemática, o PPA assume o caráter superordenador[274] das normas orçamentárias. O conteúdo dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais[275], bem como da LDO e da LOA, deve manter consonância com o PPA, sendo obrigatória ainda a compatibilidade da LOA com a LDO.

O PPA e a LDO são instrumentos novos introduzidos no ordenamento pelo constituinte de 1988. Essa iniciativa promoveu a objetivação da diretriz do planejamento e do modelo racional de atuação estatal na lei maior. Com isso, parte relevante do substrato cognitivo e do modo de raciocínio do paradigma do orçamento por resultados foi sedimentada na estrutura jurídica orçamentária com o sentido de permanência, ou seja,

---

[273] Conferir art. 165, § 4º, da Constituição.

[274] A partir das lições de Joaquim Canotilho, Giacomoni aborda o conceito de lei superordenadora: "A conformidade do orçamento faz o plano assumir um caráter superordenador de conteúdo, o que determina duas consequências. De acordo com a primeira, o orçamento não é obrigado a refletir toda a programação do plano, mas, ao mesmo tempo, não poderá contemplar conteúdo incompatível com o plano. De outro lado, há um efeito jurídico especial na relação entre lei superordenadora e lei posterior que é "[...] a inversão da regra de eficácia derrogatória da lei posterior" (p.588). Disposições na lei orçamentária não poderão alterar o plano." GIACOMONI, James. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019, p. 113. Nesse ponto, vale a pena conferir os arts. 165, § 7º; 166, §§ 3º e 4º; 167, § 1º, da Constituição.

[275] Art. 165, § 4º, da Constituição. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 14 maio 2021.

com a expectativa de que os princípios e valores neles envolvidos ganhassem certa atemporalidade, pelo menos até que venha a ser reformado o texto constitucional.

Apesar do reforço dado ao vínculo entre planejamento e orçamento público em sede constitucional, não se pode afirmar que houve a institucionalização desses instrumentos orçamentários vocacionados ao planejamento e ao desempenho, tampouco que eles elevaram a eficiência e o foco na entrega de resultados ao status de políticas de "governo" ou "Estado". Como todo processo de institucionalização, a objetivação é relevante, mas, em si, insuficiente, já que outras etapas precisavam ser superadas para esse fim. Nesse ponto, Bucci explica que um arranjo se torna funcional quando passa pelas seguintes etapas de institucionalização:

> A institucionalização pode ser caracterizada basicamente pelos seguintes traços: a) objetivação, descolamento em relação ao governante ou gestor que institui o programa; b) um padrão de organização; c) a juridificação desse padrão organizativo, baseada na formalização e nos elementos jurídicos que o definem, que distribui posições e situações jurídicas subjetivas dos diversos atores - deveres, proibições, autorizações e permissões -, cujo exercício movimenta o programa de ação e lhe confere vida concreta; d) uma ideia-diretriz, isto é, um princípio referencial, que orienta todos os atores e atos envolvidos naquele arranjo, associado ao plano de ação.[276]

Nessa linha, o texto constitucional estabeleceu que a estruturação e a integração harmoniosa entre PPA, LDO e LOA deveriam ser articuladas em lei complementar[277], que trataria, dente outros pontos, da vigência, dos prazos, da elaboração e da organização dos instrumentos orçamentários seriam estipulados. Por certo, o constituinte ao reservar à lei complementar a disciplina das matérias previstas no art. 165, § 8º, da Constituição teve o mérito de tornar o texto constitucional menos prolixo e, acima de tudo, de deixar essa temática sem a rigidez típica das normas constitucionais que impediria a modificação de seu tratamento, assim que necessário.[278]

Por outro lado, a exigência de uma maioria qualificada para aprovação da lei complementar afasta a possibilidade das bases do funcionamento do sistema orçamentário ser definida por uma minoria presente na Casa Legislativa na data da votação. Na avaliação geral de Ferreira Filho sobre a legislação complementar, isso pode

---

[276] BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 258.
[277] Conferir art. 165, § 9º, da Constituição.
[278] MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 603.

ser entendido como "um sinal certo da maior ponderação que o constituinte quis ver associada ao seu estabelecimento".[279]

A princípio, o debate sobre a futura lei complementar foi cercado de interesse logo após a promulgação da Constituição e contou com o envolvimento de atores importantes no campo orçamentário, tais como a Secretaria do Tesouro Nacional, a Associação Brasileira de Orçamento Público, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal e alguns parlamentares[280]. Giacomoni recorda que os projetos apresentados possuíam "caráter compreensivo, ambicionando abranger todos os temas apontados no art. 165, § 9º, da Constituição e alguns outros"[281], o que aponta ser uma das razões da não-aprovação da referida lei complementar.

É fato que, ao longo desses anos, diversos projetos de lei foram apresentados na Câmara do Deputados e no Senado Federal para disciplinar a matéria[282]. No entanto, nenhum deles teve sucesso na tramitação. Essa ausência de regulamentação por tanto tempo tem inviabilizado que as mudanças orçamentárias promovidas com a promulgação da Constituição de 1988 alcance efeitos tão abrangentes quanto deveriam ter.

Rezende pondera que a lógica do orçamento "esteve presente na forma como a Constituição definiu as três peças orçamentárias ali contempladas, mas a não regulamentação dos dispositivos constitucionais e as práticas adotadas desde então desvirtuaram a intenção dos legisladores". A reforma orçamentária formulada pelos constituintes para desembocar em transformação depende, mesmo após trinta anos de vigência, que novos arranjos formais sejam institucionalizados.

Enquanto não se dá cumprimento ao art. 165, § 9º, da Constituição, as normas da Lei nº 4.320, de 1964, que foram recepcionadas pela Constituição, continuam sendo aplicadas juntamente com as regras transitórias previstas no art. 52 do ADCT. Nesse ponto, vale lembrar um instigante questionamento levantado por Muller e Surel: "pode uma política consistir em não fazer nada?"[283]. Sob o prisma da análise das políticas

---

[279] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional.** 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 242.

[280] GIACOMONI, James. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrente da ausência de lei complementar. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 38, n.1, p. 82. Disponível em https://bibliotecadigital,fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6528. Acesso em 29 set. 2022.

[281] Ibidem.

[282] A exemplo dos PLP nº 222 de 1990, PLP nº 166, de 1993, PLS nº 135/1996; PLS nº 175/2009; PLS nº 248/2009; e PLS nº 229/2019.

[283] MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas.** Pelotas: Eucat, 2002, p. 22.

públicas, a resposta dada a essa pergunta tem como ponto de partida a distinção de três contextos possíveis:

> 1. A não decisão intencional corresponde a uma situação em que é possível mostrar que com certeza houve vontade da parte dos atores político-administrativos de não decidir. O exemplo da 'decisão' tomada pelo governo francês em 1983 de não sair do sistema monetário europeu é característico deste ponto de vista (Favier, Martin-Rolland, 1990). Analisá-lo pode permitir a reconstrução da racionalidade de uma decisão da mesma forma que sua história concreta, essencialmente através de narrativas que os atores fazem das tomadas de posição a favor ou contra a sustentação da moeda, dos encontros ou das reuniões em que o problema foi debatido. Este exemplo mostra também até que ponto uma não decisão pode ter imensas consequências políticas e econômicas, sendo que esta marcou, na ocasião, uma inflexão fundamental das polícias econômicas na França, com a aceitação, depois jamais questionada, da coação europeia e do referencial de mercado e a implementação de uma política 'franco forte'.
>
> 2. A não decisão controvertida corresponde a uma situação em que o problema em causa é objeto de controvérsia pública muito viva, para que possa gerar as condições de produção e/ou legitimidade de uma ação pública. Pode trata-se de uma reivindicação sindical não satisfeita, ou ainda de um problema não resolvido (a questão dos sem documentos) ou de características cognitivas e normativas ambíguas (o alcoolismo no volante, a AIDS). Assim, quando se compara, como o tem feito Michel Setbon, a emergência das políticas deleta contra a AIDS na Europa (Setbon, 1993), vê-se que os elementos de não decisão são centrais na análise que se pode fazer dos processos que conduziram os diferentes países a levar em conta essa nova doença, encontrando-se a ação do Estado inibida, de fato, por conhecimentos científicos fracamente estabelecidos e por investimentos conflitantes junto aos atores envolvidos.
>
> 3. A não execução corresponde a um caso no qual uma política, decidida num certo nível, deve ser objeto de decisões específicas tomadas por um ou mais níveis político-administrativos diferentes. O caso em questão é banal em todos os Estados federados, nos quais o governo federal depende de decisões tomadas (ou não tomadas) em nível regional ou provincial (Pressman, Wildavsky, 1973). Mas este caso conheceu novas aplicações com o desenvolvimento das políticas da União Europeia, onde a implementação dessas políticas supõe, geralmente, que as medidas sejam adotadas pelos Estados-membros (Lequesne, 1993; Quermonne, 1994; Hértier, 1997).[284]

A doutrina especializada aponta como principais causas para essa lentidão legislativa: a amplitude, a variedade e a complexidade das matérias a serem reguladas; a falta de mobilização dos segmentos técnicos-profissionais no âmbito da federação; o fato que nem todos os conteúdos usualmente atribuídos à lei complementar carecem da mesma urgência; os conflitos sobre prazos para elaboração e aprovação dos projetos das leis orçamentárias; e os conflitos quanto à natureza do orçamento, se autorizativo ou impositivo e em que grau.[285]

---

[284] MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas.** Pelotas: Eucat, 2002, pp. 22-23.

[285] GIACOMONI, James. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrente da ausência de lei complementar. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n.1, p. 82. Disponível em https://bibliotecadigital,fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6528. Acesso em 29 set.

Talvez o desdobramento mais interessante dessas causas seja os outros questionamentos que podem ser feitos a partir delas, ou seja, para além desses fatos de visibilidade pública. Dentre eles, a interrogação crítica sobre as dinâmicas internas que reforçam tal desídia legislativa, a despeito de existir um suposto consenso sobre a importância das instituições orçamentárias para efetividade das políticas públicas e, por conseguinte, para o desempenho a contento das atividades estatais.

Fato é que os atores tiveram dificuldade de construir uma solução legislativa, mas esse quadro não paralisou o ciclo orçamentário nem impediu a modificação de regras para privilegiar determinados interesses. A reforma orçamentária promovida pelos constituintes não encerrou as controvérsias: os valores e crenças em relação ao orçamento continuam em disputa. Vive-se um processo de institucionalização[286] perceptível a partir da análise tanto da representação e dos usos dados aos instrumentos orçamentário, quanto das soluções construídas ao longo da trajetória do processo orçamentário após a Constituição de 1988.

Lascoumes e Galès descrevem que, ao contrário dos espaços políticos mais institucionalizados - onde os atores sociais adotam ações relativamente previsíveis e orientadas por instituições justamente porque conhecerem as regras e os procedimentos do jogo, os espaços de ação em via de institucionalização são marcados por conflitos e incertezas, uma vez que as regras são fluidas e instáveis, o que permite que certos atores se tornem empreendedores políticos e até institucionais.[287]

De fato, o horizonte sem regulamentação do ciclo orçamentário, das especificidades de cada instrumento e de integração entre processos tem sido marcado por mudanças frequentes no uso dos instrumentos com consequências prejudiciais ao sistema. Ao defenderem a urgência de uma nova lei de finanças públicas, Nunes e Nunes descrevem como o quadro atual afeta o Poder Executivo e resulta em perda da memória institucional:

2022. NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo. **A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF:** a urgência de uma nova lei de finanças públicas. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/343193857_A_Reforma_do_Processo_Orcamentario_sob_a_Egide_da_LRF_a_urgencia_de_uma_nova_lei_de_financas_publicas. Acesso em 28 set. 2022.

[286] O enfoque sociológico do processo de institucionalização contribui na compreensão das "dinâmicas para as quais as regras e os procedimentos aparecem, se desenvolvem ao ponto de construir um espaço social e produzem em definitivo comportamentos dos atores que os gerou ou os integrou". LASCOUMES, Pierre; LE GALÊS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012, p. 190.

[287] Ibidem, p. 191.

> Sem nenhuma orientação normativa que ordene e integre procedimentos, tem-se ocorrido o risco de perder os avanços metodológicos acumulados, particularmente na transição de governo, quando ingressam servidores com pouca experiencia na área. Nessas ocasiões, a indefinição e a frequente mudança de regras tende a somar-se à inexperiência administrativa daqueles que assumem os governos, ocasionando uma perda de memória institucional que impede que o aprendizado gerado pelas avaliações se converta em mudanças de curso nos programas que seriam necessárias.
>
> Assim, um objetivo da lei de finanças seria preencher lacunas que afetam a gestão e decorrem da falta de uma compreensão integrada de todo o ciclo orçamentário e sua execução.[288]

A confusão gerada pela convivência de diferentes visões do sistema orçamentário impede uma maior integração entre os processos de planejamento e orçamento como desejado na Constituinte, além de prejudicar a capacidade da despesa pública de solucionar problemas e gerar resultados. A falta de orientação normativa impacta na dimensão simbólica do orçamento, cujos efeitos políticos e econômicos são mais facilmente identificáveis.

3.2 Inconsistência no calendário das leis orçamentárias: a perda de racionalidade do sistema

Até a edição da lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, da Constituição, as normas previstas no art. 35, § 2º, do ADCT, que, a princípio, eram transitórias, têm regido, juntamente com as demais normas previstas no art. 165 da Constituição, o processo orçamentário ao longo desses anos. O quadro abaixo sistematiza as regras até o momento aplicadas no âmbito federal:

Quadro 6 – Regras aplicadas no âmbito Federal

	PPA	LDO	LOA
OBJETIVO	Estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.	Estabelecer metas e prioridades da administração federal, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária, fixar a política de aplicação das agências de fomento e autorizar qualquer criação ou aumento com gasto de pessoal	Prever a receita e fixa a despesa e apresentar o demonstrativo regionalizado dos efeitos dos benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia

[288] NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo. **A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF**: a urgência de uma nova lei de finanças públicas. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/343193857_A_Reforma_do_Processo_Orcamentario_sob_a_Egide_da_LRF_a_urgencia_de_uma_nova_lei_de_financas_publicas. Acesso em 28 set. 2022.

	PPA	LDO	LOA
VIGÊNCIA	4 anos, adentrando ao final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente do Poder Executivo	Superior a 1 ano, pois a partir de sua sanção orienta a elaboração e a aprovação da LOA e permanece vigente até 31 de dezembro do exercício seguinte, quando se dá a execução de seus outros conteúdos	1 ano (exercício financeiro)
PRAZO PARA ENVIO DO PROJETO AO LEGISLATIVO	1 de janeiro a 31 de agosto do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo	De 1 de janeiro a 15 de abril de cada ano	1 de janeiro a 31 de agosto de cada ano
PRAZO PARA APROVAÇÃO	Até 22 de dezembro do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo	Até o término do 1º período da sessão legislativa (17 de julho)	Até 22 de dezembro
PLANEJAMENTO	Estratégico	Tático	Operacional
METAS	Para o período de 4 anos	Para o período de 1 ano	Para o período de 1 ano

Fonte: autoria própria com base na Constituição e no ADCT.

A partir da leitura do quadro acima, é possível perceber a falta de sincronia entre os prazos do PPA, da LDO e da LOA no primeiro ano de mandato do Poder Executivo. O PPA abrange o lapso temporal correspondente ao segundo ano do mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente. O projeto da LDO é aprovado antes da elaboração e votação do PPA. E o projeto da LOA, por sua vez, é enviado e aprovado concomitantemente com o PPA.

Em outros termos, a LDO é aprovada sem que haja a definição da orientação estratégica do governo, dos problemas a serem solucionados e das diretrizes, dos objetivos e prioridades a serem alcançados, ou seja, sem a base estratégica e programática de governo. Já a LOA é construída sem correlação lógica com o PPA. No primeiro ano de governo, a integração esperada entre planejamento e orçamento se esvai em função da falta de concatenação dos prazos relativos à elaboração e aprovação desses instrumentos.

Sanches ressalta que isso vem ocorrendo pelo entendimento dado ao prazo fixado no art. 35 o ADCT que ignora a faculdade legal do Poder Executivo de antecipar sua

remessa e ensejar a apreciação simultânea dos projeto do PPA e da LDO[289]. Em contrapartida, Bijos pondera que ainda que "a palavra 'até' possa sugerir que o problema poderia ser contornado pela antecipação do envio do PLPPA ao Poder Legislativo, uma pequena dose de realismo é suficiente para admitir que, em primeiro ano de mandato, a solução é praticamente inexequível".[290]

A bem da verdade, se a racionalidade pretendida com o sistema orçamentário e a eficiência dos gastos públicos fossem levadas a sério, a inexistência do PPA seria encarada pelo atores como um problema e certamente sua solução teria sido engendrada e estaria positivada em lei complementar. Interessante lembrar que à época da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, o projeto aprovado no Congresso Nacional dispunha sobre o ajuste temporal entre as leis orçamentárias.[291]

Nos moldes como proposto, o projeto do PPA deveria ser encaminhado ao Poder Legislativo até dia trinta de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, ou seja, até 17 de julho. Contudo, esse dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal foi vetado por razões de interesse público relacionadas a necessidade de um prazo maior para a elaboração do PPA:

> O *caput* deste artigo estabelece que o projeto de lei do plano plurianual deverá ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, enquanto o § 2º obriga o seu envio, ao Poder Legislativo, até o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo. Isso representará não só um reduzido período para a elaboração dessa peça, por parte do Poder Executivo, como também para a sua apreciação pelo Poder Legislativo, inviabilizando o aperfeiçoamento metodológico e a seleção criteriosa de programas e ações prioritárias de governo.
>
> Ressalte-se que a elaboração do plano plurianual é uma tarefa que se estende muito além dos limites do órgão de planejamento do governo, visto que mobiliza todos os órgãos e unidades do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Além disso, o novo modelo de planejamento e gestão das ações, pelo qual se busca a melhoria de qualidade dos serviços públicos, exige uma estreita integração do

[289] SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Alguns imperativos da reforma orçamentária.** Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2007/Artigo%20do%20Sanches%20-%202007.pdf. Acesso em 25 out. 2022.

[290] BIJOS, Paulo. Orçamento por desempenho e a jornada de Sísifo. **Revista Brasileira de planejamento e orçamento**. Brasília, Vol. 10, nº 2, 2020.

[291] "Art. 3º O projeto de lei do plano plurianual de cada ente abrangerá os respectivos Poderes e será devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.
§ 1º Integrará o projeto Anexo de Política Fiscal, em que serão estabelecidos os objetivos e metas plurianuais de política fiscal a serem alcançados durante o período de vigência do plano, demonstrando a compatibilidade deles com as premissas e objetivos das políticas econômica nacional e de desenvolvimento social.
§ 2º O projeto de que trata o *caput* será encaminhado ao Poder Legislativo até o dia trinta de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo."

> plano plurianual com o Orçamento da União e os planos das unidades da Federação.
>
> Acrescente-se, ainda, que todo esse trabalho deve ser executado justamente no primeiro ano de mandato do Presidente da República, quando a Administração Pública sofre as naturais dificuldades decorrentes da mudança de governo e a necessidade de formação de equipes com pessoal nem sempre familiarizado com os serviços e sistemas que devem fornecer os elementos essenciais para a elaboração do plano.
>
> Ademais, a fixação de mesma data para que a União, os Estados e os Municípios encaminhem, ao Poder Legislativo, o referido projeto de lei complementar não leva em consideração a complexidade, as peculiaridades e as necessidades de cada ente da Federação, inclusive os pequenos municípios.
>
> Por outro lado, o veto dos prazos constantes do dispositivo traz consigo a supressão do Anexo de Política Fiscal, a qual não ocasiona prejuízo aos objetivos da Lei Complementar, considerando-se que a lei de diretrizes orçamentárias já prevê a apresentação de Anexo de Metas Fiscais, contendo, de forma mais precisa, metas para cinco variáveis - receitas, despesas, resultados nominal e primário e dívida pública -, para três anos, especificadas em valores correntes e constantes.
>
> Diante do exposto, propõe-se veto ao art. 3º, e respectivos parágrafos, por contrariar o interesse público.

A despeito de comprometer a ordem lógica prevista no texto constitucional, o Presidente da República à época reeleito entendia ser necessário oito meses para elaborar o projeto do PPA e resolveu manter a interpretação, de certo modo distorcida, dada aos prazos fixados no art. 35 do ADCT. Com isso, foi abandonada a precedência natural do planejamento, na qual se planeja primeiramente para na sequência se alocar recursos e implementar ações.

O caráter superordenador do PPA pressupõe planejamento prévio e estruturante que sirva de guia para elaboração da LDO e da LOA, sendo a LDO orientadora da formulação da LOA. Embora o constituinte tenha adotado a integração do planejamento e orçamento como pressuposto para agregar mais eficiência e transparência ao processo orçamentário, as dinâmicas políticas seguiram um ritmo de mudança distinto e representativo de visões díspares sobre o funcionamento do sistema orçamentário. Isso pode ser evidenciado em alguma questões práticas, dentre elas a problemática que envolvia a apresentação de emendas parlamentares e a exigência de compatibilidade com o PPA.

Nesse ponto, a Constituição estabelece que as emendas aos projetos da LDO e da LOA não podem ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA[292]. Diante da inexistência de PPA, o Congresso e o Presidente da República têm contornado o problema das

[292] Conferir art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição.

emendas parlamentares e a concatenação dos prazos do art. 35 do ADCT de diferentes maneiras ao longo do tempo. Cada uma das soluções adotadas são representativas das concepcões díspares a respeito do papel do sistema orçamentário e dos diferentes usos políticos dos seus instrumentos.

As LDO's de 1991, 1996, 2000 e 2004 transferiram para o PPA a função de estabelecer metas e prioridades para o exercício seguinte e estabeleceram que a LOA, por sua vez, deveria ser elaborada levando em consideração ao estabelecido no PPA[293]. Como os projetos da LOA e do PPA estão submetidos aos mesmos prazos de envio e aprovação, o Poder Legislativo emendou e apreciou esses projetos ao mesmo tempo. Todavia, os parlamentares foram impedidos de apresentar emendas ao projeto da LDO dada a impossibilidade de verificar sua compatibilidade ao PPA.

A solução engendrada tinha como norte a dinâmica do ciclo orçamentário segundo a qual o PPA deve preceder a LDO. Esse aspecto cognitivo da ação pública pode ser evidenciada do seguinte trecho do Parecer nº 41, de 2003, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização sobre o Projeto de Lei nº 2, de 2003, que dispunha sobre as diretrizes para elaboração da LOA para o exercício de 2004:

> Ao PPA compete definir as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Por sua temporalidade quadrienal (deslocado de um ano do início do mandato do Chefe do Poder Executivo) o PPA tem características de plano de governo. A lei de diretrizes orçamentárias, por seu turno, define, a partir do PPA, as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício financeiro subseqüente, com o objetivo de orientar a elaboração e execução da lei orçamentária anual.
>
> Contudo, como sempre ocorre no primeiro ano de cada mandato presidencial, devido aos prazos de encaminhamento dessas leis, fixados na Constituição, estamos diante de uma inconsistência temporal no sistema orçamentário. O Poder Executivo enviou o PLDO/2004 para análise em 15 de abril, estando ainda o projeto de PPA para 2004-2007 em elaboração, devendo ser encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional somente em 31 de agosto.
>
> No intuito de buscarmos a melhor alternativa para a definição das metas e prioridades, procuramos adotar a mesma solução encontrada pelo Congresso em 1999, no primeiro ano do governo anterior, quando, acertadamente, transferiu ao PPA a competência para determiná-las (art. 2º).
>
> Assim, nossa diretriz foi a de não acatar emendas que visavam incluir "metas e prioridades" no PLDO/2004, por absoluta impossibilidade de verificar a compatibilidade com o PPA, nos termos da Constituição, e por não haver nenhuma garantia da eficácia dessas emendas, ante o fato de o conteúdo do PPA não estar condicionado a qualquer norma fixada na LDO, muito pelo contrário.

[293] Conferir art. 2º da Lei n º 8.074, de 1990; art. 2º da Lei nº 9.082, de 1995; art. 2º da Lei nº 9.811, de 1999; e art. 2º da Lei nº 10.707, de 2003.

> Conscientes estamos dos anseios dos senhores parlamentares em atuarem imediatamente no processo de alocação dos recursos públicos. Entendemos, toda via, que agir de forma diversa seria subverter a lógica e a eficácia do sistema orçamentário constitucional, e movimentar, inutilmente, a máquina legislativa e administrativa do Congresso, principalmente porque as prerrogativas parlamentares de influírem na definição de metas e prioridades estarão preservadas. Assim, a partir de setembro, todos poderemos debater, com maior coerência, e em conjunto, o plano plurianual, as prioridades e metas para o exercício de 2004 e as modificações necessárias no projeto de lei orçamentária.[294]

Apesar dos esforços, a estratégia adotada teve como efeito colateral a de tornar o processo "predominantemente processualístico operacional que nada se parece com a racionalidade intencionada", como destaca Oliveira[295]. De fato, na forma como vinha sendo estruturadas as leis orçamentárias, a elaboração do PPA passou a ser uma formalidade, cujo atendimento visava a dar cumprimento a uma exigência legal, ou seja, sem efetivo impacto na ação pública. Enfim, a prática esvaziava o modelo constitucional idealizado de sua capacidade de planejamento e gerenciamento.

A partir da LDO de 2008, os atores conferiram a essa problemática novos contornos, que, somados a outras dificuldades[296], culminaram em um PPA que não cumpre a contento sua função superordenadora no processo orçamentário. O Poder Executivo e os parlamentares acordaram que as prioridades e metas físicas seriam definidas desde logo na LDO, mesmo sem ter um plano de plurianual em que se basear. Como resultado, a precedência natural do planejamento foi invertida a ponto de se exigir que o projeto do PPA seja compatível com aquilo que foi definido na LDO.

Nessa sistemática, passou-se a admitir a apresentação e aprovação de emendas ao projeto da LDO pelos parlamentares, em que pese não haja PPA a ser observado. Ao encontro do que foi exposto, o Parecer nº 17, de 2007 - CN, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização sobre o Projeto de Lei nº 2, de 2007 - CN, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2008, revela o significado dado ao PPA e à lógica do modelo constitucional:

> Ainda que o Poder Executivo não tenha incluído o Anexo das Metas e Prioridades no PLDO/2008, sob a justificativa da inexistência do plano plurianual e da prática havida em situações semelhantes, em anos anteriores, a CMO aprovou o Relatório Preliminar determinando a sua inclusão e definindo parâmetros e critérios a serem utilizados na apresentação e na aprovação de emendas.

---

[294] BRASIL. **Diário do Congresso Nacional n° 9 de 2003**. Sessão: 26/06/2003, Publicação: 27/06/2003.

[295] OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal:** direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 288.

[296] A exemplo da necessidade de revisões recorrentes do PPA e da dificuldade no detalhamento e no vínculo das metas.

> No entendimento da CMO, a assincronia de prazos do art. 35 do ADCT nao deveria prejudicar a inclusão de metas e prioridades na LDO. A ausência de prazos do art. 35 do ADCT não deveria prejudicar a inclusão de metas e prioridades na LDO. A ausência do PPA não se prestaria para justificar a exclusão das metas e prioridades do PLDO/2008, uma vez que, como o projeto do PPA será encaminhado juntamente com o projeto de LOA/2008, nada impede que sejam devidamente ajustadas as metas e prioridades da LDO. Com base nisso, no art. 4º, autorizamos o Poder Executivo a promover ajustes no Anexo, com o objetivo de compatibilizá-lo com o Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período 2008-2011.[297]

A partir dessa premissa, a coerência do sistema constitucional de integração das leis orçamentárias foi expressamente colocada de lado no ano em que o projeto do PPA é enviado ao Congresso Nacional. Nas LDO's de 2008 e 2012[298], o planejamento estratégico foi realizado fora do arranjo e dos processos formais materializados na figura do PPA. A gestão estratégica do governo para as despesas de capital, desde a priorização das ações até a comunicação e prestação de contas dos resultados, se deu essencialmente por meio do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC[299], cuja estruturação foi feita no âmbito do Poder Executivo sem a participação do Congresso Nacional.

Sem a regulamentação, mediante lei complementar, do art. 165 da Constituição e do art. 35 do ADCT, o Poder Executivo e o Congresso Nacional imprimiram ao PPA um papel secundário no processo alocativo, que passou a merecer menos atenção e credibilidade, em decorrência das práticas adotadas desde então. O vínculo entre PPA e LDO é sintetizada por Bijos em uma frase: "não havendo PPA a ser observado pelo PLDO, no primeiro ano de mandato presidencial, não haverá incompatibilidade, resolvendo-se a questão".[300]

A forma como têm sido enfrentada a inconsistência dos prazos dos instrumentos orçamentários no primeiro ano de mandato evidencia como o conjunto de normas dispostas na Constituição para efeito de planejamento, programação e orçamento e a modelagem concebida pelos atores não foram alinhadas. Esse quadro compromete a estrutura lógica e funcional dos instrumentos orçamentários, perdendo-se a noção de conjunto do modelo constitucional.

---

[297] OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal:** direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 290.

[298] Art. 2º da Lei nº 11.514, de 2007; art. 4º da Lei nº 12.465, de 2011.

[299] COUTO, Leandro Freitas; MAGALHÃES, Álvaro. Iniciativas, funções e estruturas de planejamento federal. **Boletim de Análise de Político-Institucional**, n. 12. Brasília: Ipea, 2017.

[300] BIJOS, Paulo. Orçamento por desempenho e a jornada de Sísifo. **Revista Brasileira de planejamento e orçamento**. Brasília, Vol. 10, nº 2, 2020.

3.3 Carência de sentido e alcance do PPA

A Constituição de 1988 enuncia uma série de planos e atribui ao PPA a função de superordenador do sistema orçamentário e dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos no texto constitucional[301]. Todo investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro deve nele constar, além das diretrizes, dos objetivos e das metas para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Dessa forma, esperava-se que o PPA direcionasse a ação governamental pelo planejamento de médio prazo, seguindo uma lógica racional formalista. Segundo Sanches, a pretensão dos constituintes era de que o PPA se tornasse a moldura institucional do planejamento de médio prazo do País, servindo como referencial básico das políticas públicas e programas prioritários para a ação articulada de todo o setor público em todos os níveis da federação e para a organização da atuação do setor privado[302]. Contudo, a realidade não é essa.

Os modelos de PPA até então adotados não possuem a abrangência almejada pelos constituintes, sendo questionável sua capacidade de orientar as decisões alocativas por meio do processo orçamentário. Com o passar dos anos, o PPA se tornou uma peça estritamente formal e burocrática, tendo dificuldades de cumprir sua missão constitucional. O descrédito do PPA é tamanho que o Senado Federal propôs sua extinção por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 188, de 2019, sem apresentar qualquer justificativa para a mudança propugnada.[303]

Interessante registrar que, no âmbito do Poder Executivo, toda a atividade de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do PPA passou a ser desempenhada após a extinção do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão pelo quarto escalão na estrutura do Ministério da Economia[304]. Essa medidas de desprestígio do PPA buscam cristalizar valores e crenças relativas ao orçamento diferentes daqueles inseridos na Constituição. Como era de se esperar, esse movimento não foi linear

[301] Conferir art. 165, §§ 1º e 4º da Constituição.

[302] SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Alguns dos imperativos da reforma orçamentária.** p. 3. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2007/Artigo%20do%20Sanches%20-%202007.pdf. Acesso em 25 out. 2022.

[303] BRASIL. Senado Federal. **Proposta de emenda à constituição nº 188, de 2019.** Avulso encaminhado à CCJ. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035501&ts=1664973295222&disposition=inline. Acesso 25 out. 2022.

[304] A respeito, confira o art. 2º do Decreto nº 9.745, de 2019.

nem convergente, ao passo que mobilizou atores e encontrou resistência, sendo objeto de inúmeras críticas.

Em reação, estudiosos e especialistas se manifestaram contrários à proposta de retirada do PPA do texto constitucional a partir da justificativa de que as distorções que inviabilizam seu funcionamento a contento precisam, na realidade, ser corrigidas[305], ao passo que a extinção desse instrumento representaria um retrocesso no campo orçamentário. Ao longo das três últimas décadas, a disputa em torno dos instrumentos orçamentários tem sido permanente e o desprestígio experimentado pelo PPA retrata o embate sobre o próprio paradigma orçamentário.

Sob a atenção do processo de redemocratização, o legislador constituinte introduziu o PPA no sistema orçamentário com a intenção clara de trazer maior racionalidade à ação estatal, que se daria tanto pelo estabelecimento dos gastos públicos a partir de uma visão de futuro e estratégias definidas, submetidas ao Congresso Nacional e com força normativa, quanto pela viabilidade fiscal para implementação das políticas[306]. Contudo, os contornos do PPA, sua estruturação e funcionamento foram deixados em aberto e ainda reclamam regulamentação.

Garcia e Cardoso Jr. ressaltam que os dispositivos constitucionais formam "um conjunto não ordenado de determinações e orientações relativas ao planejamento governamental que requer um arranjo normativo que o organize, de modo a fornecer ao poder público o roteiro para atuar de maneira consistente"[307]. Considerando que até hoje não foi estruturado arranjo institucional para tanto, lacunas e deficiências em termos de detalhamento e prazo criaram obstáculos para a integração das leis orçamentárias.

---

[305] CONTI, José Maurício. Os planos do governo Bolsonaro e a necessidade de fortalecimento do planejamento. **Coluna Fiscal, Portal JOTA**, 16 jan. 2020. Disponível: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/os-planos-do-governo-bolsonaro-a-necessidade-de-fortalecimento-do-planejamento-16012020. Acesso 25 out. 2022; SCAFF, Fernando Facury. A PEC 188 e destruição do planejamento governamental. **Coluna Contas à Vista, Portal Consultor Jurídico**, 3 mar. 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-mar-03/contas-vista-pec-188-destruicao-planejamento-governamental#:~:text=Pois%20bem%2C%20a%20proposta%20da,84%2C%20XXIII%3B%20art. Acesso em 25 out 2022; PAULO, Luiz Fernando Arantes. A encruzilhada do plano plurianual: entre a extinção e o fortalecimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: IPEA, 27, pp. 11–18. Disponível em: http://ibdfin.org/_2021/wp-content/uploads/2021/03/Boletim-de-analise-politico-institucional.pdf#page=13. Acesso em 25 out. 2022.

[306] PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 61, n. 2, p. 173.

[307] GARCIA, Ronaldo Coutinho; CARDOSO JR., José Celso. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. *In*: CARDOSO JR., José Celso Pereira e CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015, p. 86.

Para além do modelo racional e idealizado na Constituição, Oliveira aponta algumas dificuldades práticas que cercam o PPA em virtude dessa falta de definição precisa de seus contornos:

> O constituinte não soube dizer com consistência e coerência o que pretendia com o PPA. Não o queria no §1º do art. 165 como um orçamento plurianual de investimento, o famoso e fracassado OPI, de que tratava a Constituição anterior, mas deu a entender que todo investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro deverá dele constar.
>
> No mesmo dispositivo, não o teve como instrumento de planejamento global do Estado, fixando-se em tê-lo como plano para as despesas de capital e programas de duração continuada, conceito indeterminado que, em última instância, pode significar praticamente todo o espectro da despesa governamental. Mas no §4º dá-lhe uma posição do mais alto relevo, quando submete a ele planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição. Determinação nitidamente incompatível com sua duração quadrienal (ADCT) e natureza mutável (por leis de revisão).
>
> Impossível rever planos aprovados por lei a cada vez que se aprove um novo PPA ou sua revisão, segundo os modelos até aqui formulados. [308]

Soma-se a esse quadro de imprecisão, a indefinição sobre a abrangência do PPA. É questionado se os compromissos descritos no plano devem considerar a participação e cooperação dos demais entes subnacionais ou se devem ser restritos à esfera federal, bem como se os compromissos a serem formalizados na lei do PPA devem ser apenas aqueles registrados em despesas públicas ou se devem ser consideradas os demais mecanismos, a exemplo da renúncia tributária, financiamento de agências oficiais etc.[309]

Também ilustram essa carência de sentido e alcance do PPA, a incompatibilidade de prazos dos instrumentos orçamentários no primeiro ano de mandato do Poder Executivo, como já abordado na Seção anterior, e a falta de disposição clara sobre os mecanismos de integração das três leis orçamentárias. Lamentavelmente não foi construída solução definitiva a essas questões, ao passo que cada governo emprega ao PPA sua concepção do ciclo orçamentário e sua interpretação do art. 165, §1º, da Constituição.

Como decorrência de sua baixa institucionalidade, o PPA teve seu papel, sua estrutura e metodologia alvo de várias mudanças desde sua primeira edição. O PPA foi vítima da alternância de visões sobre o sistema orçamentário e de seus instrumento. Suas

---

[308] OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal:** direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2015, pp. 299-300.

[309] PAULO, Luiz Fernando Arantes. A encruzilhada do plano plurianual: entre a extinção e o fortalecimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: IPEA, 27, pp. 12-13. Disponível em: http://ibdfin.org/_2021/wp-content/uploads/2021/03/Boletim-de-analise-politico-institucional.pdf#page=13. Acesso em 25 out. 2022.

regras, metodologia e funções foram modificadas na medida em que as relações de poder se alteraram ao longo dessa trajetória de embates.

3.4 Experiência dos PPAS 1991-1995 E 1996-1999: no caminho da reforma gerencial

O primeiro PPA refletia uma preocupação formal com a crise fiscal e o aumento das despesas públicas. Em seu texto, foi destacada a necessidade de reestruturação do gasto público, desestatização e abertura comercial. A respeito do primeiro PPA (1991-1995), Garcia lembra que a equipe responsável pela sua elaboração defendia que "o planejamento consistia em um instrumento ultrapassado, com a política econômica respondendo pelo que de mais relevante podia fazer o governo", de modo que o PPA foi configurado "como algo não muito diferente de um Orçamento Plurianual de Investimento".[310]

Para tanto, elencou-se objetivos com enfoques fiscalistas, tais como assegurar o equilíbrio nas contas públicas, conferir racionalidade e austeridade ao gasto público, elevar o nível de eficiência, ajustar a execução das políticas públicas às iniciativas gerenciais do setor privado[311]. Contudo, não havia planejamento nem articulação com projetos e ações. De modo geral, esse PPA não orientou a ação governamental, tampouco serviu de mediação com os orçamentos anuais, já que não havia um projeto de governo preciso[312]. Curiosamente, a despesa primária do governo federal subiu 11,1% para 14,8% do PIB entre 1991 a 1995[313] e 94,6% dos investimentos (obras) do governo federal foram paralisados durante o período do plano.[314]

O segundo PPA (1996-1999) adotou como premissa a necessidade de consolidação da estabilidade de preços alcançada com o Plano Real e de promoção da retomada do crescimento, sendo elencadas três estratégias para tanto: construção do Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e

---

310 GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JR., José Celso Pereira e CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015, pp. 23-24.

311 A respeito, confira o art. 5º, § 2º, da Lei nº 8173, de 1991.

312 GARCIA, Ronaldo Coutinho. Op.cit., p. 24.

313 Dado extraído de REZENDE, Fernando. O estado partido: comportamento das despesas públicas e da dinâmica socioeconômica na nova república. *In*: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **A reforma esquecida:** orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 2013, p. 18.

314 GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JR., José Celso Pereira e CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2015, p. 25.

modernização produtiva[315]. Cada uma dessas estratégias possui aproximadamente quinze diretrizes e foram acompanhadas por textos explicativos. Dava-se o primeiro passo para a dimensão estratégica do PPA.

Ainda sob o prisma do planejamento, elencou-se quarenta e dois projetos tidos como prioritários. Suas metas e execução passaram a ser acompanhadas por gerentes especialistas na matéria, tudo isso em busca de obtenção de resultados. Seguindo o critério funcional, cada área temática, possuía objetivos, com metas quantitativas distribuídas por região. Cavalcante destaca que esse PPA inovou ao criar a figura dos gerentes de empreendimentos e dos controles de fluxo financeiro e de gestão de restrições, além do sistema de informações gerenciais para monitoramento mais sistematizado e com tratamento diferenciado em termos de execução orçamentária.[316]

O PPA 1996-1999 trazia a perspectiva de investimentos públicos da União e o estabelecimento de parcerias com entes públicos e com a iniciativa privada[317]. Além disso, relatórios anuais sobre o desempenho dos projetos começaram a ser apresentados pelo próprio Presidente da República[318]. Contudo, em pesquisa realizada com os gerentes dos referidos projetos foram relatados diferentes tipos de obstáculos relacionados à insuficiência de informações gerenciais, à dificuldade de estabelecimento de parcerias no âmbito dos entes subnacionais e à cultura administrativa do setor público.[319]

Na prática não existiam instrumentos efetivos para monitoramento e avaliação, de modo que o PPA 1996-1999 não foi sequer avaliado[320]. Segundo Garcia, o segundo PPA foi "um OPI expandido, com um texto bem elaborado", uma vez que padecia de reducionaismo conceitual e do distanciamento dos altos dirigentes[321]. Apesar das críticas,

---

315 Conferir Anexo I da Lei nº 9.276, de 1996.

316 CAVALCANTE, Pedro Luiz. O plano plurianual: resultados das mais recentes reformas do planejamento e orçamento no Brasil. **Revista do serviço público**, Ano 58, nº 2, abr/jun 2007, p. 130.

317 PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 61, n. 2, p. 175.

318 A respeito, confira BRASIL. **Brasil em ação – resultados no Primeiro ano.** Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social. Ministério do Planejamento e Orçamento, 1997. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/brasil-em-acao-resultados-no-primeiro-ano-1997.

319 ENAP, P. A experiência gerencial no Brasil em Ação. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 52, n. 1, pp. 56-77, 2014. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/300. Acesso em: 27 out. 2022.

320 CAVALCANTE, Pedro Luiz. O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. **Revista do serviço público**, Ano 58, nº 2, abr/jun 2007, p. 131.

321 GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JR., José Celso Pereira e CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2015, p. 28.

fato é que a experiência gerencial desse PPA serviu de base para as transformações metodológicas implementadas nos PPAs seguintes.

3.5 Reforma gerencial de planejamento e orçamento: os PPA's 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011

Desde 1996 o governo debatia sobre uma reforma orçamentária[322]. O PPA 2000-2003 é resultado de uma série de alterações de cunho gerencial nos processos de planejamento e orçamentação[323]. Como marco dessa mudança institucional, foram editados o Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e as Portarias do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº Portaria nº 51, de 16 de novembro de 1998, e nº 117, de 12 de novembro de 1998, substituída, posteriormente, pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, com o objetivo claro de criar compromissos na Administração Pública em torno do desempenho, por meio da identificação dos produtos a serem obtidos no processo orçamentário.

Embora o planejamento e orçamento não tenham sido o foco da reforma gerencial Administração Pública iniciada em 1995, "as transformações no campo orçamentário se combinariam com as questões gerenciais, em que os gestores teriam maiores possibilidades de direcionar a execução orçamentária para os elementos que fossem mais necessários"[324]. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE relacionava o êxito das mudanças ali apresentadas à "adoção de um novo modelo baseado na fixação de objetivos, mecanismos efetivos de avaliação de resultados, tendo como contrapartida, maior flexibilidade na execução orçamentária".[325]

Ambas as reformas eram compatíveis e buscavam trazer uma maior racionalidade aos processos e à ação governamental. Core aponta que essa discussão em torno da

---

[322] CAVALCANTE, Pedro Luiz. Op.cit., p. 131.

[323] Adota-se neste trabalho a definição de orçamentação apresentada por Osvaldo Maldonado Sanches: "No âmbito dos processos de planejamento do setor público, significa o conjunto de tarefas e procedimentos relacionados à elaboração dos orçamentos – determinação dos meios necessários e dos seus custos – concernentes a cada item de programa de trabalho que um órgão ou entidade pretende cumprir num determinado exercício. Envolve o detalhamento dos programas e ações constantes dos Planos de Governo em programas setoriais, a individualização das responsabilidades por unidades administrativas e o detalhando dos programas de trabalho a cargo de cada uma destas em ações geograficamente localizadas ou orientadas para fins específicos por meio de subprojetos ou subatividades orçamentárias". SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. Brasília: OMS, 2004, p. 233.

[324] COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JR., José Celso. Planejamento e orçamento a partir da reforma do aparelho do estado: das iniciativas gerencialistas à reforma orçamentária e extinção do plano plurianual. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos. **Reformas do estado no Brasil:** trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Ipea, 2020, p. 280.

[325] BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado.** Brasília: Mari, 1995, p. 83.

necessidade de reestruturação dos processos de planejamento e orçamento teve como antecedentes importantes tanto a reforma gerencial administrativa – que passou a exigir tratamento orçamentário específico diante da nova estrutura administrativa - quanto os estudos realizados em torno dos anteprojetos e projetos referentes à lei complementar encarregada de disciplinar o art. 165, § 9º, da Constituição.[326]

Em linhas gerais, o Decreto nº 2.829, de 1998, e a Portaria nº 42, de 1999, definiram que, para fins de elaboração e execução do PPA e dos Orçamentos a partir do exercício financeiro de 2000, toda ação finalística do Governo Federal – entendida como aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade - deveria ser estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do plano plurianual. O programa era o único módulo integrador entre plano e orçamento.

Nessa sistemática, passou-se a exigir que os programas indicassem seu objetivo; o órgão responsável; o valor global; o prazo de conclusão; a fonte de financiamento; o indicador que quantificasse a situação que se visava modificar; as metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo; e as ações não integrantes do orçamento necessárias à consecução do objetivo. Em complemento, os programas constituídos predominantemente de ações continuadas (atividades) deveriam conter metas de qualidade e de produtividade com prazos definidos.

Enquanto unidade de gestão, o programa deveria ser acompanhado por um gerente responsável não vinculado à estrutura organizacional do órgão setorial. Com a introdução de novos elementos no processo de planejamento, a reforma avançou em prol da identificação das prioridades e objetivos do governo, assim como do controle de resultados, segundo relata o Manual Técnico de Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal[327]:

> Essas modificações representam um importante passo no sentido da modernização dos processos de planejamento e orçamento, com aplicabilidade à União, Estados e Municípios, tendo como escopo principal a busca para o setor público de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com efetiva orientação para resultados . Nesse sentido, identifica-se no esforço de modernização a observância de dois pressupostos: cobrança de resultados e realidade problematizada. A cobrança de resultados deve ser entendida como uma avaliação junto à sociedade das ações desenvolvidas pelos governos (União,

[326] CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001, pp. 233-235.

[327] BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento**. MTO-02. Brasília, 2000, p. 11.

> Estados e Municípios), aferidas em termos de benefícios efetivamente oferecidos ao cidadão. Trata-se de uma abordagem nova, porquanto os sistemas administrativos vigentes caracterizam-se por serem de baixa responsabilidade, isto é, quando existe cobrança, refere-se mais a processos e meios, e nunca a resultados ou mesmo produtos. Já a realidade problematizada traduz o esforço de modernização do planejamento, fazendo com que o mesmo passe a ser centrado em "problemas", que antes eram elementos constitutivos do diagnóstico do planejamento tradicional, e agora assumem a condição de estruturadores do próprio plano. Por sua vez, essa concepção é fundamental para a cobrança de resultados, que poderá pautar-se, na sua aferição, em termos de identificar se os problemas elencados no plano foram efetivamente resolvidos. O cumprimento desses dois pressupostos (cobrança de resultados e realidade problematizada), como representativos de uma administração gerencial, torna necessária a observância dos seguintes princípios: simplificação, descentralização e responsabilidade.

A estrutura por programa e a metodologia adotada no PPA 2000-2003 foi o símbolo das iniciativas gerencias na área de planejamento e orçamento, sendo replicadas nos PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011. A proposta era que o PPA organizasse o orçamento para alcançar resultados. Até então, o PPA e o orçamento estavam apartados, de modo que o PPA era uma manifestação de intenções e o orçamento um instrumento meramente contábil, sem orientação a resultados nem alinhado a um plano[328]. Consistia uma inovação alvissareira deixar para trás a lógica de valorizar o aumento de despesa independentemente dos resultados alcançados.

A partir dessa abordagem racional e gerencial, é possível identificar no PPA 2000-2003: "o planejamento territorial; o planejamento por problemas, tendo como referência o planejamento estratégico situacional (...); a gestão estratégica de projetos prioritários; e, ainda que forma indireta, a gestão fiscal"[329]. Como o direcionamento do orçamento aos resultados dependia do uso de informações de desempenho, foi criado o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SigPlan, com informações sobre a execução orçamentária e financeira dos programas e ações do governo federal e as etapas do processo de avaliação anual do PPA.

As atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas passaram a fazer parte do ciclo de gestão e serem consideradas estratégicas para conferir maior

[328] COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JR., José Celso. Planejamento e orçamento a partir da reforma do aparelho do estado: das iniciativas gerencialistas à reforma orçamentária e extinção do plano plurianual. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos. **Reformas do estado no Brasil:** trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Ipea, 2020, p. 277.

[329] COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JR., José Celso. **Texto para discussão:** A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAS no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. Brasília: IPEA, 2020, p. 20.

qualidade ao gasto público e otimizar a obtenção de resultados[330]. O Decreto nº 2.829, de 1998, posicionou a avaliação física e financeira de programas e projetos como instrumento de aferição de resultados e de subsídio à alocação de recursos públicos.[331]

Apesar dos avanços em linha com o paradigma do orçamento por resultados, a nova sistemática de planejamento e orçamento não era trivial e exigia capacitação. Lamentavelmente não foram adotadas medidas operacionais compatíveis com a envergadura das mudanças que estavam em curso. Garcia relata que o treinamento dos técnicos durou apenas oito horas, compreendendo o anúncio da nova proposta metodológica e dos principais conceitos, bem como a realização de alguns exercícios de fixação.[332]

A literatura especializada aponta ainda outra falha graves no PPA 2000-2003: todas as despesas foram abarcadas em seu texto, o que dificultou a definição de foco nas prioridades do governo[333]. Além disso, os programas e as ações foram construídos com base em banco de dados com o cadastro de projetos e atividades estruturados sob a visão do PPA 1996-1999[334]. Para agravar, não havia um sistema de avaliação e monitoramento das políticas públicas e a figura do gerente foi assimilada pela estrutura organizacional dos ministérios.[335]

Muito embora essas evidências sejam graves - já que elas, por si só, comprometem o desempenho da proposta gerencialista do planejamento e do orçamento -, a nova metodologia trouxe ao planejamento um efeito reverso ao desejado. Toni destaca que "se por um lado o alinhamento com o orçamento deu mais factibilidade ao planejado, por outro, tornou o detalhamento do plano igualmente complexo e tão pouco manejável como instrumento de gestão, como é o próprio orçamento".[336]

---

330 PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) **Planejamento e orçamento governamental.** Brasília: ENAP, 2006, p. 235.

331 BIJOS, Paulo. Orçamento por desempenho e a jornada de Sísifo. **Revista Brasileira de planejamento e orçamento**. Brasília, Vol. 10, nº 2, 2020, p. 113.

332 GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003, pp. 17-54 *In*: CARDOSO JR., José Celso Pereira e CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2015, p. 48.

333 COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JR., José Celso. Op.cit., p. 19.

334 GARCIA, Ronaldo Coutinho. Op.cit., pp. 36-37.

335 Ibidem, p. 50.

336 TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público.** Brasília: Enap, 2021, p. 40.

Apesar das falhas, a metodologia e a estrutura baseada em programa, como unidade de gestão, do PPA 2000-2003 foram mantidas nos PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011, com mudanças pontuais sistematizadas no quadro abaixo:

Quadro 7 – Mudanças Metodológicas e estruturais

PPA 2004-2007	PPA 2008-2011
Programa vinculado à ação orçamentária	Megaobjetivos em três dimensões
5 macro-objetivos	306 programas (204 finalísticos) e 576 indicadores
30 desafios	1387 ações finalísticas
374 programas	Obras do PAC como eixo estruturante
4,3 mil ações	Estudo da dimensão territorial para o planejamento

Fonte: adaptado de Toni, 2021. [337]

Algumas especificidades desses dois PPAs precisam ser mencionadas para efeito de análise. O PPA 2004-2007 inovou ao inserir a participação social na elaboração e gestão do plano por meio de consultas populares no nível nacional e estadual. A rigor, essa medida aproximaria os programas federais e as prioridades estaduais, porém a experiência não contou com acompanhamento sistemático dos resultados, tendo contribuído para o descrédito do planejamento participativo.[338]

Outro ponto relevante dessa edição do PPA foi o deslocamento da gestão de prioridades do Ministério do Planejamento para o núcleo de governo da Casa Civil, onde foi projetado o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, lançado em 2007[339]. Com o PAC, os projetos prioritários referentes ao desenvolvimento nacional passaram a ser indicados em paralelo à elaboração dos PPAs e excluídos do cálculo do resultado primário. Nesse novo arranjo, o PPA perdeu parte de seu significado constitucional, como se extrai da análise de Couto e Cardoso Júnior:

> Nesse momento, houve, portanto, ruptura importante com o processo que se vinha construindo até então. O PPA perdeu várias das funcões de planejamento

[337] Ibidem.

[338] MATSUDA, Yasushiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. Gestão e avaliação no contexto do plano plurianual: institucionalização sem impacto? Relatório produzido por funcionários do Banco Mundial a pedido do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Apud* PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 61, n. 2, p. 184.

[339] COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Texto para discussão:** A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAS no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. Brasília: IPEA, 2020, p. 21.

> que até então buscava desempenhar, e – ainda que tenha mantido a estrutura de programas construídos em torno de problemas – a própria abordagem de planejamento estratégico também foi perdendo forca. No momento prévio de preparacão do PPA, ainda foram desenvolvidas várias oficinas de aplicacão de modelo lógico, para identificacão dos problemas que orientam os programas, suas causas críticas e suas acões, mas, no momento da sua implementacão, essa metodologia foi abandonada. Ademais, também renunciou à abordagem de planejamento territorial e não mais se colocava como um canal para a participacão social.[340]

A ideia subjacente era que as ações que constavam do PAC escapassem do planejamento fiscal imposto às demais despesas públicas. Para tanto, foram construídos novos arranjos. Os decretos de contigenciamento não alcançavam as despesas do PAC, ou seja, independentemente do quadro fiscal, não poderia faltar recursos aos projetos indicados pela Casa Civil. Além disso, os recursos repassados aos entes subnacionais para execução das ações do PAC deveriam ser tratados como transferências obrigatórias, de forma a não incidir as limitações típicas a essa espécie de transferências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Concomitantemente, se dava início à construção da Agenda Social e ao Plano de Desenvolvimento da Educação, ambos dissociados da montagem do PPA 2008-2011, o que reforça que esse instrumento já não atraia a atenção da alta direção para sua concepção e organização, tendo sido, de fato, reduzido a uma peça elaborada para mero cumprimento de disposição constitucional.[341]

As falhas nos modelos dos PPAS de 2000 a 2011 não passaram desapercebidas pelo Tribunal de Contas da União que destacou especialmente o excesso de formalismo e a produção excessiva de informações incapazes de contribuir no melhor desempenho das políticas públicas, conforme se extrai do seguinte trecho do Acórdão nº 1012/2013, Plenário:

> 31. Apesar dos esforços daqueles que pensaram as mudanças no planejamento e no orçamento ocorridas a partir de 2000, no sentido de materializar o planejamento das políticas por meio dos programas, a estruturação do plano e do orçamento em programas serviu muito mais para produção de "milhares de informações recortadas sob diversos aspectos: problema, justificativa, objetivo, público-alvo, estratégia de implementação, entre outras", do que para produzir informações que pudessem contribuir para aprimorar a implementação das políticas. Dessa forma, o programa tornou-se, mais uma vez, apenas mais um agregador da despesa, fato que a reforma de 2000 tinha o objetivo de modificar.

---

[340] Ibidem, p. 22.

[341] GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. *In:* CARDOSO JR., José Celso Pereira e CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015, p. 443.

32. O modelo de planejamento, da forma como foi construído, resultou em um sistema de monitoramento e avaliação do plano incapaz de produzir informações úteis para a tomada de decisão. O Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA (SMA/PPA), apesar de instituído formalmente como um sistema de monitoramento e avaliação, na prática, constituía apenas um consolidador de dados de pouca utilidade, pois não era capaz de promover o efetivo acompanhamento do desenvolvimento dos programas, não contribuindo para seu aperfeiçoamento.

33. A principal fonte de informações do SMA/PPA eram os dados sobre a execução física e financeira das ações registrados mensalmente no Sigplan. O Sigplan era composto por inúmeros campos, que tornavam seu preenchimento demasiadamente burocrático, e não produzia informações úteis para aqueles que o preenchiam. O monitoramento do plano assumiu características de um monitoramento do orçamento, em face do nível de detalhamento proposto. "O desejo de monitorar tudo, a partir de categorias orçamentárias, resultou em um monitoramento esvaziado e gradativamente abandonado pelos principais tomadores de decisão do governo, pelos órgãos de controle e pela sociedade". Os problemas relacionados à utilização do Sigplan foram apontados por este Tribunal de Contas no TC 029.094/2008-0 e no TC 014.899/2009-2.

34. Outro grande problema do SMA/PPA foi a construção de um sistema de monitoramento e avaliação padronizado para todo o governo federal, que é composto por órgãos setoriais com realidades bastante diversificadas e que, consequentemente, exigem tratamento diferenciado. Com as realidades tão diferentes dos órgãos setoriais, torna-se difícil estabelecer um padrão de medida de desempenho que seja apropriado para todas as situações. Sistemas complexos, como o formado pelos órgãos da administração pública federal, levam à necessidade de tratamento diferenciado para cada tipo de demanda, pois, ao não considerar essas diferenças, corre-se o risco de deixar de lado aspectos importantes para análise e compreensão das políticas públicas, podendo os modelos não refletir a realidade.

35. Além de padronizado, o SMA/PPA possuía excesso de detalhamento e rigidez do fluxo de informações, que somados à má qualidade das informações e à impossibilidade de utilizá-las no processo político-administrativo de tomada de decisões, fez com que o sistema se tornasse inflexível, distante da realidade das políticas e incapaz de produzir informações úteis tanto para a administração, quanto para a sociedade, fato também já verificado por este Tribunal no TC 029.094/2008-0 e no TC 014.899/2009-2.

36. Em relação à existência do SMA/PPA, é possível inferir que a tentativa de analisar a intervenção estatal com base em metodologias rígidas e padronizadas, que priorizavam aspectos técnicos e objetivos e ignoravam a realidade histórica, política e institucional do país, e a busca por uma administração gerencial, sem considerar as reais necessidades da sociedade, levou à produção de informações dissociadas umas das outras e incapazes de subsidiar as decisões governamentais.

37. Um dos efeitos observados da falta de credibilidade no monitoramento e na avaliação do plano foi a criação, na Casa Civil, em 2004, de uma estrutura de acompanhamento das políticas consideradas prioritárias pelo Presidente da República. Esta estrutura tinha a função de monitorar e articular a execução das metas presidenciais e baseava-se em sistemas de acompanhamento diferentes dos estabelecidos para os programas do PPA. Seu objetivo era qualificar as informações que subsidiavam a tomada de decisão na coordenação do governo. Tal fato é evidência de que o acompanhamento então existente para os programas do PPA era de pouca utilidade, ou pouco confiável, para suprir a necessidade de informações da Presidência da República.

38. As LDOs e LOAs também passaram a ser elaboradas sem que houvesse estreita observação das diretrizes do PPA e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, foi estruturado com regras diferenciadas para execução e monitoramento de suas ações, o que comprova que a estrutura

> formal de planejamento e de monitoramento e avaliação não era suficiente para dar as respostas que o governo precisava.
>
> 39. Dessa forma, pode-se concluir que as deficiências do SMA/PPA 2008/2011 deveram-se, principalmente, a quatro fatores, a saber: primeiro, ao desenho dos PPAs que o orientaram, os quais buscaram traduzir todas as políticas públicas em ações orçamentárias que não foram capazes de expressar as realizações do governo por meio de entregas à sociedade; segundo, à tentativa de padronização do acompanhamento das políticas sem considerar as peculiaridades de cada órgão; terceiro, à valorização da técnica e das metodologias em detrimento da realidade; e quarto, ao excesso de formalismo na busca de uma administração gerencial, sem preocupação com o contexto político.

O que se verificou na prática é que a integração entre planejamento, orçamento e gestão não foi alcançada com a edição dos PPAs no período 2000/2011. A estruturação e implementação do modelo idealizado em 2000 foi modificado pontualmente nas edições que se seguiram, sem, contudo, solucionar as deficiências e dificuldades inicialmente identificadas.

3.6 Falta de capacidade de organização dos PPA's 2012-2015 e 2016-2019

Sob a justificativa de que o modelo de gestão por programas possui limitações evidenciadas com experiência do PAC[342], a concepção e a metodologia adotada no PPA 2012-2015 foram alteradas de forma significativa em relação ao modelo que vigorou na administração pública federal no período de 2000 a 2011. Em substituição à estrutura baseada em programas e ações, o PPA 2012-2015 passa a adotar novas categorias de classificação - macrodesafios, programa temático, objetivo, iniciativa e programas de gestão e manutenção do Estado -, assim definidas:

> Os Macrodesafios são diretrizes elaboradas com base no Programa de Governo e na Visão Estratégica que orientarão a formulacão dos Programas do PPA 2012–2015.
>
> Programas são instrumentos de organizacão da acão governamental visando à concretizacão dos objetivos pretendidos.
>
> O Programa Temático retrata no Plano Plurianual a agenda de governo organizada pelos Temas das Políticas Públicas e orienta a acão governamental. Sua abrangencia deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliacão, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Temático se desdobra em Objetivos e Iniciativas.
>
> O Objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situacões a serem alteradas pela implementacão de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território.
>
> A Iniciativa declara as entregas à sociedade de bens e servicos, resultantes da coordenacão de acões orcamentárias e outras: acões institucionais e normativas,

[342] GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. *In:* CARDOSO JR., José Celso Pereira e CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2015, p. 445.

> bem como da pactuacão entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integracão de políticas públicas.
>
> Os Programas de Gestão, Manutencão e Servicos ao Estado são instrumentos do Plano que classificam um conjunto de acões destinadas ao apoio, à gestão e à manutencão da atuacão governamental, bem como as acões não tratadas nos Programas Temáticos por meio de suas Iniciativas.[343]

Nessa nova base conceitual, a solução de um problema específico deixa de ser a finalidade do programa que passa a ter como escopo temas de políticas públicas. O PPA 2012-2015 abandona o modelo de planejamento criado a partir de 2000 e utilizado como parâmetro para a elaboração dos planos plurianuais do período 2000 a 2011 na tentativa se tornar mais estratégico e tático. A proposta era de que o PPA apresentasse os macrodesafios e a visão de longo prazo do governo federal com o propósito de orientar a definição de prioridades e viabilizar a implementação das políticas públicas, ao passo que a LOA trataria dos aspectos operacionais relacionados à aplicação de recursos e à entrega de bens e serviços à sociedade.

Mesmo com as ações discriminadas exclusivamente na LOA, o PPA 2012-2015 continuou demasiadamente grande. Isso ocorreu porque houve, na verdade, um aumentou do seu nível de detalhamento com as novas categorias e muitos elementos. Constaram do PPA 2012-2015: 65 programas temáticos, 44 programas de gestão e manutenção de serviços ao estado, 492 objetivos, com 2.417 metas, e 2.503 iniciativas orçamentárias e não orçamentárias. Segundo Garcia, a imprecisão, a redundância, alguns descuidos formais e algumas premissas frágeis reduziram a capacidade de organização desse PPA ao ponto da pretensa base conceitual não proporcionar elementos seguros à formulação dos programas pelos ministérios setoriais.[344]

Esse novo arranjo trouxe outras mudanças metodológicas com reflexos na forma de monitorar e avaliar a ação do governo. Enquanto um dos atributos dos Programas Temáticos, o indicador foi tratado de forma genérica como uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação[345]. Pretendia-se com isso que os indicadores servissem para assistir os gestores que supostamente teriam maior facilidade de criar medidas de

---

[343] BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orientações para a elaboração do PPA 2012-2015.** Brasília: MP, 2011, p. 24.

[344] GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. *In:* CARDOSO JR., José Celso Pereira e CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2015, p. 448.

[345] Conferir art. 6º da Lei 12.593, de 2012.

resultado associadas às políticas[346]. Nessa linha, "optou-se por flexibilizar a análise das propriedades essenciais de cada indicador"[347] para evitar padronizações.

De acordo com o Guia de Indicadores elaborado pelo Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento, os indicadores deveriam apresentar uma denominação - a forma como será apresentado à sociedade-; a fonte - órgão responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para apuração do indicador -; a unidade de medida; o índice de referência relativa a situação mais recente da política e sua data de apuração. Lamentavelmente, a definição de índices a serem alcançados ao final do plano deixou de ser um atributo dos indicadores. Além disso, as metas foram definidas sem valores de referências para cada ano.

Sem informações de desempenho disponíveis, os servidores não podem ser mobilizados a alcançar resultados, a sociedade não tem informações para cobrar por melhorias, as políticas não são acompanhadas nem muito menos comparadas ao longo do tempo e a decisão anual de alocação de recursos não é bem-informada sobre o desempenho das políticas públicas. O modelo criado se distanciava da orçamentação por resultados, na qual esses dados têm o potencial de influir na definição das prioridades e na distribuição de recursos na LOA. Tudo isso afasta o PPA de sua missão constitucional, além de representar uma perda de transparência e *accountability* para todo o sistema orçamentário.

Além desses pontos que depõem contra o compromisso do governo com o desempenho, a transparência e a *accountability*, o TCU e a Comissão Mista de Orçamento apontaram outras falhas, por meio do Acórdão 1.012/2013-TCU-Plenário; dos Relatórios das Contas de Governo, exercício 2012, 2013 e 2014; Parecer s/n/2015-CN; e Nota Técnica Conjunta 10/2015, a seguir sistematizadas:

[346] BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores - orientações básicas aplicadas à gestão pública.** Brasília: MP, 2012, pp. 16 e 26.
[347] Ibidem, p. 27.

Quadro 8 – Falhas no PPA 2012-2015

PPA 2012-2015
Falta de conexão entre a dimensão estratégica e a dimensão tática
Inexistência de indicadores para monitoramento da dimensão estratégica
Conceito do atributo 'indicador de programa temático' com descrição genérica e sem parâmetros de qualidade e validade
Ausência de valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos
Descrição de iniciativas não aderentes ao conceito do atributo
Alto grau de consolidação das informações sobre valor global, apresentadas por programa temático, com individualização do primeiro ano e somatório do saldo restante para os demais anos

Fonte: Adaptação do TCU Acórdão nº 782/2016

Esses pontos problemático do PPA 2011-2015 foram tratados como oportunidades de melhoria do modelo. Contudo, apenas duas dessas falhas foram superadas no PPA 2016-2019, segundo avaliação da Corte de Contas. A primeira delas se refere à falta de conexão entre o nível estratégico e o tático provocada pela indefinição no PPA 2011-2015 de indicadores relativos à efetiva contribuição dos resultados dos programas temáticos no alcance dos macrodesafios estratégicos ali definidos.

A definição das iniciativas - atributo dos objetivos enquanto elementos constituintes do programa temático- foi outro ponto ajustado no PPA 2016-2019. O art. 6º da Lei nº 13.249, de 2016, estabelece que inciativa é a declaração dos meios e mecanismos de gestão que viabilizam os objetivos e suas metas, explicitando a lógica de sua intervenção. No resto, o PPA 2016-2019 reproduziu as mesmas falhas e inconsistências apontadas no PPA 2011-2015, não tendo o TCU constatado outros avanços.

A metodologia do PPA anterior foi mantida e o sistema continuou sem um referencial de planejamento de médio prazo. Os programas temáticos e suas metas foram reduzidos, mas sem garantir com isso coerência entre LOA e PPA. Os problemas identificados com os indicadores no PPA 2011-2015 foram reproduzidos no PPA 2016-2019, o que prejudicou o acompanhamento contínuo das políticas públicas e o processo de orçamentação.

3.7 Orçamento por resultados e arranjos incrementais e decrementais no orçamento brasileiro

Muito embora o §1º do art. 174 da Constituição tenha determinado a criação de um plano nacional equilibrado de desenvolvimento com horizonte de longo prazo, não foi editada lei que estabelecesse suas bases e diretrizes até o momento. Sem uma estratégia de planejamento de longo prazo, o PPA tem sido utilizado para orientar as prioridades de políticas públicas nacionais de maior prazo. E, como visto na seção anterior, o PPA não logrou bons resultados nessa missão.

A bem da verdade, o desempenho insatisfatório do PPA já era de se esperar. O PPA é um instrumento de duração de médio prazo, que engloba apenas quatro anos, e repleto de falhas e fragilidades estruturais, metodológicas e operacionais, como já apontado. Sucede que boa parte dos problemas estruturais demandam uma dinâmica complexa para sua solução, cujo esforços gerencial e operacional perpassam o limite temporal de quatro anos e precisam ser acompanhados de mudanças institucionais.

De uma forma sistêmica e racional, a qualidade do próprio planejamento de médio prazo que se busca por meio do PPA tem sido afetada negativamente pela ausência de um planejamento estratégico de longo prazo. Enquanto instrumento de médio prazo, o PPA deveria referenciar uma visão de longo prazo e coordenar toda ação pública aos seus propósitos, por meio de diretrizes, objetivos e metas por um prazo de quatro anos. A indefinição sobre o projeto de desenvolvimento e as prioridades nacionais dificulta o alinhamento dos programas de políticas públicas e a entrega de resultados à sociedade.

Nas últimas edições dos PPAs, houve um agravamento desse quadro causado pela proposição de estratégias de médio prazo genéricas e desconectadas dos programas formulados pelas equipes setoriais, sem o comprometimento de integrar o PPA ao orçamento, tampouco de que as informações de desempenho estivessem presentes e disponíveis para fins de alocação de recursos. Em contraponto à perspectiva compreensiva e integrada levada à Constituição, o sistema orçamentário e seus arranjos se voltaram a uma racionalidade na qual as decisões orçamentárias não se fundam na relação idealizada de PPA-LDO-LOA e sim na lógica predominante de controle para fins de implementação da política fiscal.

Para compreensão dessa trajetória, a presente seção se propõe a identificar e descrever como o uso de alguns instrumentos e ferramentas hoje em vigor, tais como

algumas normas de finanças públicas da Lei de Responsabilidade Fiscal, o teto de gastos, a desvinculação de recursos afetados e sucessivos contingenciamentos, reduziram a capacidade de decisão do orçamento e sua potência de entrega de resultados à sociedade, por meio da modificação e implementação de novas políticas públicas.

Para tanto, é apresentado inicialmente uma descrição simplificada do debate teórico acerca dos modelos de decisão orçamentária assentes no racionalismo, incrementalismo e decrementalismo. Compreender essa engenharia das escolhas orçamentárias facilita a explicação e a descrição do funcionamento dos arranjos orçamentários. Na sequência, esses modelos são relacionados às mudanças orçamentárias, tendo sempre como fio condutor o paradigma do orçamento por resultados.

3.7.1 Sobre a adoção de modelos de decisão orçamentária

A reconstituição da lógica que orienta a tomada de decisões no campo das políticas públicas apresenta um vasto percurso teórico, mas o que se observa de plano é uma carência de referenciais analíticos dedicados especificamente à forma pela qual se processam as escolhas orçamentárias[348]. Ao longo do processo orçamentário, sucessivas decisões são modeladas, quer do lado da despesa, quer da receita. Apesar do processo orçamentário envolver uma série de rotinas e procedimentos padronizados, as interações são múltiplas e sujeitas a diferentes variáveis de natureza política, comportamental, administrativa e operacional, que resultam em decisões despidas de uma lógica aparente.

Já na década de 1940, essa temática foi levantada por Key Junior, que criticava a atenção dispensada ao aperfeiçoamento da técnica e do documento orçamentário em detrimento de um problema tido como essencial, a saber: "em que se deve basear a decisão de alocar X dólares para a atividade A em vez de ser para atividade B?"[349]. O questionamento já era provocativo naquela época e continua a sê-lo até hoje. Isso muito se deve ao próprio pressuposto - cuja validade será debatida adiante - de que é possível desenvolver uma teoria normativa do orçamento.

---

[348] Nesse sentido, conferir BARCELOS, Carlos Leonardo Klein, & CALMON, Paulo Carlos Du Pin. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Revista de Administração Pública**, 48(1), 2014, pp. 159 a 182. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/16065. Acesso em 7 jun. 2022.

[349] KEY JR, V. O. A ausência de uma teoria orçamentária. *In:* GIACOMONI, James; PAGNUSSAT; José Luiz (org.) **Coletânea planejamento e orçamento governamental.** Vol. 2, Brasília: ENAP, 2007, p. 33. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/706. Acesso 16 out. 2022.

Influenciado pela perspectiva econômica neoclássica, Key Junior afirmava que, do mesmo modo que na economia, o orçamento representa o julgamento de como os recursos escassos foram alocados de forma a trazer o máximo de retorno em termos de utilidade social[350]. Contudo, o próprio autor reconhecia que, em se tratando de gastos públicos, a aplicação da teoria da utilidade marginal desenvolvida pela análise econômica teria um toque de irrealidade, haja vista que a alocação de recursos envolve preferências que não possuem um denominador comum, o que revela a importância de um exame mais abrangente, inclusive sob o viés político do processo orçamentário.[351]

A ideia de aplicar algumas proposições da teoria econômica — valor relativo, análise incremental, eficácia relativa — ao orçamento foi reforçada por Lewis em resposta ao dilema suscitado por Key Junior. Mesmo reconhecendo as dificuldades de sua tese, o autor defendia ser possível conceber um sistema de orçamento alternativo com o propósito de comparar os benefícios relativos das despesas públicas e dos planos com montantes alternativos[352]. Nas palavras do autor, "a análise orçamentária, portanto, é basicamente uma comparação dos méritos relativos dos usos alternativos dos recursos".[353]

Vê-se claramente que o modelo racional, como processo decisório, é centrado na premissa de que o sistema orçamentário é útil quando provê informação relevante que seja capaz de orientar, de forma racional, os setores público e privado, a fim de que a distribuição e utilização dos recursos públicos ocorra de maneira eficiente. Compreende-se, assim, que o orçamento deve facilitar a mensuração adequada dos custos monetários totais necessários à obtenção de um objetivo; a comparação de alternativas para alcançar esse objetivo; a identificação das implicações dos custos futuros dos compromissos assumidos; a comparação entre os *inputs* e a obtenção dos *outputs* de um programa; a análise de custo-benefício dos compromissos assumidos; a agregação de despesas relacionadas; e a produção de dados econômicos.[354]

---

[350] Ibidem, pp. 33-34.

[351] KEY JR, V. O. A ausência de uma teoria orçamentária. *In:* GIACOMONI, James; PAGNUSSAT; José Luiz (org.) **Coletânea planejamento e orçamento governamental.** Vol. 2, Brasília: ENAP, 2007, p. 33 e 39. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/706. Acesso 16 out. 2022.

[352] LEWIS, Verne B. Toward a theory of budgeting. **Public Administration Review**, vol 12, nº 1, 1952, pp- 42-54. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/972827. Acesso em 16 out. 2022.

[353] Ibidem, p. 43.

[354] ANSHEN, Melvin. **The federal budget as an instrument for analysis, planning, and management**. Santa Monica, CA: Rand Corp, 1965, pp. 10-12. Disponível em https://www.rand.org/pubs/research_memoranda/RM4512.html. Acesso 7 jun. 2022.

Basta enunciar esses postulados típicos da visão tradicional da economia e sua operacionalidade e viabilidade prática são colocadas em dúvida. Isso porque eles exigem que os problemas orçamentários estejam sempre bem definidos e pressupõem a existência de uma racionalidade convergente e estável em todas as instâncias administrativas. Além disso, eles só poderiam ter sua validade testada empiricamente caso houvesse um sistema de informação com dados completos ou suficientes relativos a inúmeros cenários, de modo que fosse possível prever os impactos de cada alternativa disponível, além dos valores e interesses em disputa.

Assim, diante das incertezas e das limitações de acesso à informação, de tempo, de recursos e da própria capacidade humana de compreensão, o modelo racional se mostra aplicável no campo teórico, sendo pouco realista e incapaz de retratar fidedignamente como se processa analiticamente a tomada de decisão orçamentária cercada de variantes relevantes e complexas. Em oposição à abordagem racionalista, muito centrada na dimensão econômica, Wildavsky enaltece que a criação de uma teoria normativa do orçamento é, na realidade, um desafio impossível, haja vista que o "estudo da orçamentação" pode representar apenas outra expressão para o "estudo da política".[355]

Nessa linha de pensamento, foi inaugurado na década de 1960 - a partir das ideias de Lindblom, Braybrooke, Caiden, Wildavsky, dentre outros autores - o quadro teórico do incrementalismo, que deliberadamente insere as decisões orçamentárias no espaço político. O processo orçamentário é descrito como cercado de negociações e barganhas, sem uma racionalidade na definição das dotações orçamentárias e sem mudanças radicais ano após ano. Nesse modelo, as decisões orçamentárias são essencialmente políticas e estão baseadas na ideia de mudanças incrementais sobre a base do orçamento, que espelha quase totalmente o orçamento do ciclo anterior, sem questionamentos ou avaliações sistemáticas.

Na elaboração do novo orçamento são somados novos recursos à base, cuja distribuição se dá com variações marginais e respeitando o quinhão considerado justo por cada gestor responsável. Em outros termos, a tomada de decisão se funda em modificações marginais, sob o pressuposto de que a busca de soluções para problemas

[355] WILDAVSKY, Aaron. Political implications of budgetary reform. **Public Administration Review**, vol. 21, n. 4, 1961, p. 190. Disponível em: www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp. Acesso em 16 out. 2022.

novos ou situações complexas exige que providências sejam encaminhadas vagarosa e progressivamente[356]. No campo orçamentário, isso implica reconhecer que as dotações orçamentárias correspondem a uma mera revisão daquelas previstas no orçamento anterior, com alterações incrementais e não revolucionárias.

Mais do que isso, essa teoria trouxe a percepção de que os acréscimos, ainda que marginais, nas dotações de cada programa seriam uma forma de atender ao interesse de todos e alcançar um ajuste mútuo entre os atores. Dessa maneira, o modelo incremental de orçamento teria a propensão, de certo modo, de construir consensos mínimos na elaboração e na execução da peça orçamentária. Por isso mesmo, a concessão de um quinhão justo a cada despesa seria uma forma simplificada de se obter apoio político nas fases de elaboração e aprovação do orçamento e, em boa medida, de salvaguardar os interesses dos atores e seus respectivos espaços de poder.

É interessante ressaltar que essa abordagem remete a um orçamento que se repete ano após ano e que, acima de tudo, rejeita a discricionariedade orçamentária, haja vista que as dotações são, em sua grande maioria, suscetíveis apenas de ajustes marginais. Daí resulta uma importante consequência, cujos reflexos alcançam tanto o discurso quanto os instrumentos orçamentários: a incapacidade do orçamento de provocar alterações políticas e sociais. Embora seja fruto de um processo político, sob o prisma incremental o orçamento resume-se a uma peça formal que se limita a espelhar os interesses políticos já consolidados, sem conter qualquer mecanismo de mudança social e política, ou seja, impotente.

Evidentemente, o incrementalismo é alvo de inúmeras críticas[357], sendo que, para os fins deste artigo, são relevantes apenas as ponderações relativas à rigidez orçamentária e à dificuldade de aplicação de suas premissas em contextos econômicos desfavoráveis. A teoria incrementalista descreve a regularidade dos orçamentos sem enfocar o crescimento das vinculações externas ao processo orçamentário [358] ,

---

[356] SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. Brasília: OMS, 2004, p. 186.

[357] O tema pode ser aprofundado a partir da leitura de SCHICK, Allen. **The federal budget:** politics, policy, process. Brookings Institution Press, 2000; RUBIN, Irene S. **The politics of public budgeting**. 5. ed. Washington: CQ Press, 2006; FÖLSCHER, Alta. Budget methods and practices. *In*: SHAH, A. (org). **Budgteing and budgetary institutions.** Washigton: The Wold Bank, p 109-134.

[358] LELOUP, Lance T. The myth of incrementalism: analytical choices in budgetary theory. **Palgrave Macmillan Journais. Polity**, vol. 10, n. 4, 1978, p. 505. Disponível em: https://doi.org/0.07/3440. Acesso em 10 jun. 2022.

notadamente as despesas obrigatórias de caráter continuado, como fator chave para essa suposta estabilidade.

A salvo de contigenciamento e de reduções, essa categoria de despesa é apresentada com o quantitativo já definido no momento da elaboração dos orçamentos dos anos seguintes ao de sua criação, de modo que não há flexibilidade para mudança. Por essa razão, há um aparente padrão determinístico de estabilidade, já que não se confronta a despesa com as demais nem se discute o conteúdo e o tamanho do aumento.

No mais, só é possível cogitar em estáveis aumentos anuais de despesa em cenários de crescimento econômico ou em situações fiscais nas quais haja espaço para criação ou aumento do déficit público. Ausentes essas condições, o comportamento incremental pode não ser sustentável, como alerta Schick[359]. Interessante notar que o contraponto ao incrementalismo do orçamento está relacionado justamente a contextos adversos marcados por carência de recursos e por discursos que reforçam a impossibilidade de aumento da carga tributária, ou ainda de elevação do endividamento público. Nesse caso, a lógica adotada na tomada de decisão é similar ao incrementalismo, porém em uma vertente totalmente oposta na qual se busca alocar incrementos de forma decrescente.

Esse processo de imposição de cortes nos gastos públicos, por meio de reduções de pequena monta, ano após ano, nos montantes alocados a cada programa ou unidade governamental, se convencionou denominar de decrementalismo[360]. A importância crescente da ideia de sustentabilidade das finanças públicas em função do agravamento do quadro fiscal trouxe - tanto para o plano estrito das regras orçamentárias, quanto para o processo de decisão orçamentária - a necessidade de cumprir metas fiscais e de se atender aquilo(craseado) que se denominou gestão fiscal responsável. Em outros termos, passou-se a exigir que o orçamento e a sua execução se adaptassem às metas fiscais.

Na prática, as decisões decrementalistas são expressas por limite máximo de gastos, redução gradual das dotações orçamentárias, corte linear de certas despesas públicas, desvinculação de recursos anteriormente afetados e sucessivos contingenciamentos durante a execução orçamentária e financeira. Isso remete a uma perspectiva muito curiosa e bem destacada por Sanches, a de que essa abordagem é

[359] SCHICK, Allen. **The federal budget:** politics, policy, process. Brookings Institution Press, 2000, p. 84.
[360] SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins.** 2. ed. Brasília: OMS, 2004, p. 101.

marcadamente redistributiva - já que tira de uns para conceder a outros -, além de ser menos estável e fonte de inesgotáveis conflitos, uma vez que é revista a cada ano e os órgãos orçamentários precisam lutar para preservar o tamanho obtido pelo seu orçamento no último exercício.[361]

A experiência brasileira a partir da década de 1980 está repleta de exemplos de decisões decrementalistas, mas isso obviamente não significa que essa abordagem tenha sido adotada como paradigma orçamentário, tampouco que ela sirva como teoria normativa do orçamento. A bem da verdade, a construção de uma teoria normativa do orçamento portadora de um modelo de tomada de decisão válido para descrever toda espécie de gasto público e em todos os contextos parece não encontrar guarida na realidade.

Como visto, os modelos aqui apresentados sugerem representações com enfoques drasticamente conflitantes e, sobretudo, difíceis de serem conciliadas em uma única teoria. Porém, essas diferentes modelagens da decisão orçamentária coexistem em diferentes instrumentos de orçamentação e, apesar da evolução cronológica desses modelos, se fazem presentes no atual discurso orçamentário.

3.7.2 Avanço de práticas incrementais e decrementais: o orçamento por resultados como reduto do racionalismo

A premissa base do orçamento por resultados é a de que as decisões de alocação de recursos sejam direcionadas aos resultados referenciados pelo uso de informações de desempenho. O paradigma do orçamento por resultados difundido pelas organizações internacionais busca uma maior racionalidade ao processo orçamentário com o propósito de melhorar a eficiência alocativa e produtiva da despesa pública. As mudanças sugeridas a nível das regras e instituições orçamentárias não têm como objetivo imediato a promoção da disciplina fiscal, muito embora sob a perspectiva macro o orçamento por resultados potencialmente corrobore para a sustentabilidade financeira.

Na realidade, os instrumentos e mecanismos do orçamento por resultados buscam garantir práticas e decisões marcadas pela objetividade, estabilidade, previsibilidade e transparência trazidas pelo uso de informações de desempenho no processo orçamentário. A ideia generalizada é de que o orçamento por resultados trabalharia em oposição às decisões orçamentárias pautadas no incrementalismo ou

[361] Ibidem, p. 101.

decrementalismo[362], uma vez o orçamento anual se atualiza em função do desempenho avaliado dos programas.

Como já abordado no primeiro capítulo, os métodos de implementação do paradigma do orçamento por resultados são variados, mas eles têm em comum a racionalidade a nível de processos e estruturas orçamentais. Em termos de estruturação, o Brasil avança na consolidação do paradigma do orçamento por resultados com a adoção de instrumentos, métodos, valores e princípios voltados à eficiência e desempenho desde a década de 1960. Mudanças foram introduzidas em prol da mensuração de resultados em termos de indicadores de desempenho e do uso de informações de desempenho para construção de programas e alocação de recursos nas últimas décadas.

A literatura especializada ressalta que experiência brasileira com o orçamento por resultados é uma tentativa evidente de ruptura com a prática cotidiana do incrementalismo no processo orçamentário, cujas implicações são maléficas[363]. Nesse sentido, há um aprendizado acumulado no período anterior à Constituição de 1988 com a introdução do programa de trabalho e da classificação funcional-programática, que trouxe arranjos institucionais do orçamento com mais enfoque no aspecto gerencial do que no controle do orçamento até então preponderante.

Para além disso, o sistema orçamentário previsto na Constituição de 1988 também conferiu densidade à racionalidade no processo orçamentário unindo o aprendizado adquirido com o histórico de reformas voltadas ao desempenho - Lei nº 4.320, de 1964, Decreto-lei nº 200, de 1967, e na Portaria nº 9, de 1974 - com o PPA, a LDO e a unificação dos orçamentos, além de novos arranjos que incorporam o direcionamento de maior cobrança de resultados e de melhoria da eficiência e eficácia dos gastos públicos.

A rigor, o processo orçamentário mais planejado, racional e transparente facilitaria o acompanhamento das ações do Poder Executivo e a avaliação dos resultados. E assim a moldura institucional do orçamento por resultados foi constitucionalizada. Tudo em função da aspiração compartilhada dos constituintes de fortalecer o papel do Poder Legislativo nas decisões sobre os gastos públicos e definição das fontes de receitas.

---

[362] BRUMBY, J.; ROBINSON, M. **Does Performance Budgeting Work?** – an analytical review of the empirical literature. Washington: International Monetary Fund, 2005, p. 24.

[363] CAVALCANTI, Pedro Luiz. O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília 58 (2): 129-150 Abr/Jun, 2007, p. 133.

De dizer ainda que outros passos em direção ao paradigma do orçamento por resultados e da perspectiva racional a ele subjacente foram dados ao longo dessa trajetória. A abordagem do Decreto nº 2.829, de 1998, e da subsequente Portaria nº 117, de 1998, trouxe a visão do orçamento por resultado, que introduz barreiras às decisões orçamentárias sem criticidade e fundadas em ajustes marginais sobre a base orçamentária de exercícios anteriores, que resultam, a depender do quadro fiscal, em pequenos acréscimos ou retiradas às dotações passadas

A crença dos idealizadores do referido decreto era de que o desenho criado traria condições de rompimento com essa prática inercial no plano orçamentário, por meio da alocação de recursos em programas com clareza de prioridades e com esforço de negociação dentro do governo[364]. Acreditava-se que a inclusão de informações de desempenho - medidas objetivas dos resultados dos programas - no processo orçamentário traria bases mais racionais para afetação dos recursos públicos, o que contribuiria para aumentar a racionalidade do processo orçamentário em todos os níveis decisórios.

Nessa sistemática, o processo orçamentário para garantir resultados precisava ser orientado por regras e fórmulas e cada vez menos pela decisão política. Curiosamente, a cultura de avaliação e promoção do aprendizado organizacional dependia do PPA como instrumento de disseminação[365]. O PPA deveria ser o instrumento legal para dispor sobre diretrizes, objetivos e metas de médio-longo prazo da despesa pública, cujo respeito transmudaria os processos de tomada de decisão orçamentária. A afetação dos recursos orçamentários seria orientada por regras e uma visão estratégica - submetida à avaliação do Congresso Nacional - e menos pela decisão política imediatista e voltada para um único exercício financeiro.

Contudo, o orçamento por resultados, de forma geral, não amadureceu, conforme o teorizado. Diante da experiencia de outros países com esse paradigma, era sabido que a arquitetura do orçamento por resultados apresentaria fatalmente uma série de deficiências e dificuldades, assim como que sua institucionalização exigira muito esforço e dependeria de ajustes gradativos. Porém, os atores não se articularam para superar as falhas existentes tampouco as resistências ao modelo, de modo que até hoje é aguardada

[364] Ibidem, p. 137.
[365] BIJOS, Paulo. Orçamento por desempenho e a jornada de Sísifo. **Revista Brasileira de planejamento e orçamento**. Brasília, Vol. 10, nº 2, p. 113.

a regulamentação dos arts. 165, § 9º, e 174 da Constituição ou ainda uma reforma orçamentária.

Como já abordado nesta dissertação, a literatura especializada levanta algumas hipóteses para explicar essa lacuna legislativa. Sob o prisma da racionalidade, Paulo pondera que "a ideia de formalizar um planejamento, por si só, representa um constrangimento aos governantes, ao passo que estabelece critérios objetivos para avaliação do seu desempenho"[366] e conclui que isso "pode dificultar a formação de apoio político".[367]

Conquanto tenha ocorrido melhoria das técnicas ao longo dos anos, a vocação planejadora e compreensiva do sistema orçamentário vem se mostrando incapaz de guiar o orçamento. Os instrumentos do orçamento por resultado vivem em constante tensão com a dimensão simbólica de outros paradigmas, sobretudo com os instrumentos originados da exigência de estabilidade e sustentabilidade macroeconômica e financeira. Essa disputa dá sobrevida à orçamentação tradicional e às práticas incrementais, que incorporaram parte das investidas em prol do desempenho e se direcionaram, com o agravamento do cenário fiscal, ao decrementalismo.

É de se recordar que as condições do momento pós constituinte - instabilidade política dos primeiros anos da década de 1990 e cenário econômico difícil marcado pela inflação e pela crise fiscal - trouxeram à tona a necessidade crescente de fortes ajustes fiscais. Ao passo que a agenda fiscal era acolhida e consagrada, o desenho do sistema orçamentário voltado ao planejamento e à racionalização das decisões orçamentárias em prol da melhoria dos resultados carecia de institucionalização.

Simultaneamente às mudanças trazidas pelo Decreto nº 2.829, de 1998, ocorriam outras transformações no campo orçamentário e das finanças públicas. A visão econômico-financeira de controle e imposição de limites ao comportamento político e burocrático ganhou impulso com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, editada alguns meses antes da aprovação do PPA. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi concebida

[366] PAULO, Luiz Fernando Arantes. A encruzilhada do plano plurianual: entre a extinção e o fortalecimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: IPEA, 27, p. 12. Disponível em: http://ibdfin.org/_2021/wp-content/uploads/2021/03/Boletim-de-analise-politico-institucional.pdf#page=13. Acesso em 25 out. 2022.
[367] Ibidem.

com a finalidade de conformar uma estrutura normativa e operacional para gerenciar as necessidades de financiamento do setor público, ou seja, controlar a dívida pública.[368]

A partir dessa premissa fundamental, os instrumentos orçamentários receberam no âmbito da LRF tratamento jurídico voltado essencialmente ao cumprimento das metas de resultado primário e nominal, de modo a conferir efetividade ao planejamento fiscal. A ordem do dia passou a ser a racionalização em torno do controle essencialmente fiscal em detrimento da pretensão do processo orçamentário ser capacitado para decidir os rumos das políticas públicas, ou seja, de atribuir poder e autoridade ao orçamento para buscar o melhor desempenho das entregas de bens e serviços à sociedade com os recursos empregados.

O que, por ora importa assinalar, é que os dispositivos da LRF não conferiram ao PPA um papel relevante na sistemática de planejamento fiscal ali criada. O PPA foi preterido em favor da LDO[369]. O art. 3º da LRF, que tratava do PPA, foi, como já abordado, vetado por motivos de interesse público, tendo o Poder Legislativo mantido tal objeção. Sob o viés fiscal, esse dispositivo trazia apenas dois comandos: um relacionado ao prazo de encaminhamento e devolução do PPA; e outro que criava um Anexo de Política Fiscal, em que se estabeleceria os objetivos e metas plurianuais de política fiscal, sendo necessária a demonstração de sua compatibilidade com as políticas econômica nacional e de desenvolvimento social.

Como evidência do papel diminuto dado ao PPA no âmbito do planejamento fiscal, não se vislumbrou na fase de sanção e veto prejuízo na supressão desse comando da LRF. De acordo com as razões expostas no veto, o Anexo de Metas Fiscais da LDO criado na própria LRF supostamente atenderia de forma mais precisa a função que havia sido atribuída inicialmente ao PPA[370]. Assim, a plurianualidade fiscal e a necessidade de vincular o gasto público ao seu impacto futuro foram associadas à LDO.

---

[368] OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal:** direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 79.

[369] COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JR., José Celso. Planejamento e orçamento a partir da reforma do aparelho do estado: das iniciativas gerencialistas à reforma orçamentária e extinção do plano plurianual. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos. **Reformas do estado no Brasil:** trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Ipea, 2020, p. 286.

[370] BRASIL. Presidência da República. **Mensagem de veto nº 627**, de 4 de maio de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2000/Vep101-00.htm.

Com isso, a LRF potencializou a função fiscal da LDO[371], que, passou, a partir de então, a dispor sobre equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários, e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. O Anexo de Metas Fiscais da LDO estabelece metas para receitas, despesas, resultado nominal e primário e dívida pública para três anos em valores correntes, para fins de equilíbrio entre receitas e despesas e de controle do endividamento público.

Cabe à LDO prever ainda os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregadores e variáveis, e ainda as metas de inflação para o exercício subsequente, o que potencializa sua força no jogo orçamentário[372]. De notar que a definição dessas metais fiscais é primordial em uma sistemática de controle fiscal, pois serve de orientação a todas as decisões orçamentárias. Apesar da relevância dada à LDO, Oliveira assevera que até hoje o Congresso e o Poder Executivo não lograram concertar sobre a melhor forma de lidar com metas e prioridades na LDO, a fim de que definição na lei orçamentária garanta cumprimento do que foi decidido na LDO.[373]

De toda sorte, a LRF e todo o arcabouço básico do orçamento por resultados (Lei nº 4.320, de 1964; Decreto-lei nº 200, de 1967; Constituição Federal; Decreto nº 2.829, de 1998) trouxeram uma nova arquitetura no campo das finanças públicas, a partir de uma metodologia mais rígida no processo orçamentário. Entretanto, os objetivos mediatos e imediatos desses atos normativos são distintos e existem valores contrapostos em suas abordagens que repercute na prática e na dimensão simbólica do sistema orçamentário.

De notar que a LRF segue a vertente da teoria da escolha pública, dada sua vocação ao combate do comportamento oportunista, ao controle e ao comportamento oportunista, ao passo que a reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento tem como base a doutrina do gerencialismo, como explica Barcelos:

> Enquanto a vertente da teoria da escolha pública focaliza a necessidade de restabelecer a primazia do eleitor sobre seu representante e do representante

[371] A respeito, confira art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000.
[372] COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JR., José Celso. **Texto para discussão:** A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAS no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. Brasília: IPEA, 2020, p. 27.
[373] OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal:** direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 333.

> sobre a burocracia, o gerencialismo prega a necessidade de restatebelecer os princípios de gestão sobre a burocracia. Ou seja, na perspectiva da teoria da escolha pública o problema é o poder burocrático e, portanto, é requerido restringir o comportamento de políticos e burocratas. Combate ao comportamento oportunista (às vezes através de centralização decisória), coordenação e controle são remédios apropriados para esta vertente. No gerencialismo, por sue turno, o problema é o excesso de controles sobre a burocracia, o que causa a inação e a letargia. Descentralização, desregulamentação e delegação são soluções defendidas por esta vertente (AUCOIN,1990). (...)
>
> Uma das características centrais à LRF é sua disposição em impor uma rígida disciplina fiscal por meio de controles e restrições aos comportamento político e burocrático. Há uma clara desconfiança e uma profunda desaprovação em relação a esse comportamento burocrático e a LRF acena com a esperança de que, a partir dela, os governantes se tornem mais respondidos a seus eleitores. A tragédia fiscal, decorrente da sobre-exploração dos recursos públicos (gastos excessivos, seria evitada por meio dos inúmeros mecanismos que alinham os interesses dos agentes (representantes político/burocracia) aos de seus principais (eleitores/representantes políticos). Neste sentido a LRF segue claramente a doutrina subjacente à teoria da escolha pública, na qual o combate ao comportamento oportunista, o controle e a coordenação são princípios fundamentais.
>
> A reforma 'gerencial' dos processos de planejamento e orçamento, por sua vez, assenta-se de forma significativa na doutrina do gerencialismo. Um dos pontos essenciais da reforma era tornar a reforma uma unidade autônoma de gestão (em contraste com a 'burocrática' estrutura ministerial). (...) a reforma gerencial dos orçamentos, que procurava romper com as práticas tradicionais na ornamentação brasileira e forjar uma nova identidade profissional para o campo de planejamento e orçamento. Por exemplo, ao invés de dar suporte à noção de que o orçamento do ano corrente é uma boa baliza para elaborar o orçamento do ano seguinte, a reforma gerencial procurou ressaltar que o principal direcionador da alocação de recursos passaria a ser o desempenho dos programas e, portanto, nenhuma referência do passado (a base orçamentária) serviria como proteção às dotações."[374]

Enfim, mas ainda mais importante, a questão vai além do enquadramento em classificação teóricas. A visão de controle que projeta a LRF incorpora ao sistema orçamentário novos objetivos de caráter conjuntural e alheios aos processos tradicionais de orçamentação. Os instrumentos orçamentários passaram a ser utilizados pelos atores para assegurar primeiramente a disciplina fiscal e, de forma indireta, a estabilidade de preços. Nessa lógica, a racionalidade aplicada ao processo orçamentário visa a dar credibilidade à política econômica adotada, na qual o equilíbrio das contas públicas é considerado indispensável para o crescimento econômico.

Para tanto, os arranjos institucionais subordinam as decisões orçamentárias, em uma escala hierárquica, primeiramente às normas de direito financeiro voltadas a garantir a disciplina e equilíbrio fiscal. As metas fiscais regem tanto a elaboração quanto a

[374] BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da norma geral de direito financeiro - Lei nº 4.320/64. Tese (doutorado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Brasília: Universidade de Brasília, 2012, pp. 176, 177 e 179.

execução do orçamento. Os programas que na visão gerencial são construídos em consonância com o plano para solução de problemas, investimentos públicos e entrega de resultados à sociedade foram substituídos por programas, cuja lógica é basicamente decremental ou incremental das ações do governo a depender das metas fiscais.

Contra essa ideia, a racionalidade gerencialista do orçamento por resultado deposita a discricionariedade da alocação dos recursos e o atendimento das prioridades estratégicas no plano na análise de custo e benefício e em técnicas analíticas de avaliação do desempenho dos programas. Na teoria, a integração PPA-LDO-LOA seria o fio condutor do florescimento da racionalidade gerencialista. Fato é que, sem a legislação complementar de que trata os arts. 165, § 9º, e 174 da Constituição, o PPA foi paulatinamente reposicionado no sistema orçamentário com a desvalorização de sua função de planejamento e orientação da ação pública e das demais leis orçamentárias.

A dura realidade dos sucessivos contigenciamentos ao orçamento e do aumento da rigidez orçamentária passou a ser o drama das políticas públicas, que foi agravada por novos arranjos de ajustes incrementais ao orçamento.

A partir do PPA 2004-2007, a gestão estratégica deixou de ser uma atribuição do PPA [375], sendo consolidada nos anos que se seguiram no PAC sob orientação e acompanhamento da Casa Civil. O PAC inaugurou uma nova forma de governança orçamentária[376], que culminou no ano de 2012 em mudança da estruturação do PPA com fraco respaldo técnico e metodológico e em implementação de um modelo de gestão distanciado das definições de alocação orçamentária.[377]

A flexibilidade da execução orçamentária e financeira conferida às ações do PAC elevou a rigidez do orçamento federal, sendo necessário um maior contigenciamento às demais despesas discricionárias. Como consequência, o espaço para discussão do desempenho no processo de alocação de recursos foi ainda mais reduzido. A partir dos

[375] COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JR., José Celso. Planejamento e orçamento a partir da reforma do aparelho do estado: das iniciativas gerencialistas à reforma orçamentária e extinção do plano plurianual. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos. **Reformas do estado no Brasil:** trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Ipea, 2020, p. 285.

[376] Nesse sentido, conferir BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Governança orçamentária e mudança institucional:** o caso da norma geral de direito financeiro - Lei nº 4.320/64. Tese (doutorado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

[377] PAULO, Luiz Fernando Arantes. A encruzilhada do plano plurianual: entre a extinção e o fortalecimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: IPEA, 27, p. 13. Disponível em: http://ibdfin.org/_2021/wp-content/uploads/2021/03/Boletim-de-analise-politico-institucional.pdf#page=13. Acesso em 25 out. 2022.

dados do Siop, Couto e Cardoso Júnior levantaram que o valor das ações do PAC no orçamento teve um crescimento expressivo e chegou a comprometer 49,52% das despesas discricionárias no exercício de 2014.

O PAC não foi a única causa para o enrijecimento dos orçamentos. Há outros instrumentos que corroboraram a esse resultado, seja por motivos constitucionais, seja por motivos contratuais-legais. Nesse sentido, vale pontuar os níveis mínimos e obrigatórios de gastos com saúde e educação; a vinculação ampla de receitas a despesas específicas; a indexação das despesas primárias ao salário-mínimo, ao PIB, ou às receitas e o aumento das despesas obrigatórias. O grande mal da rigidez orçamentária é a redução do espaço do planejamento e a intensificação da disputa em torno dos limites de empenho e das práticas de inscrições de resto a pagar.

Tudo isso afeta negativamente a capacidade de execução das políticas públicas e de entrega de resultados do plano concebido. Bijos aponta, em interessante artigo, que a margem discricionária existente para definição das ações finalísticas passíveis de reformulação anualmente sofreu um acentuado declínio desde 2014, conforme demonstra o quadro abaixo:

Quadro 9: Rigidez do orçamento federal de 2014 a 2020 – R$ bilhões

LOA inicial	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Total Fiscal e Seguridade	**2.383,2**	**2.876,7**	**2.953,5**	**3.415,4**	**3.504,9**	**3.262,2**	**3.565,5**
(-) Despesas Financeiras	1.112,0	1.484,4	1.528,7	1.853,1	1.902,4	1.560,0	1.809,1
2. Despesas primárias brutas	**1.271,2**	**1.392,3**	**1.424,9**	**1.562,4**	**1.602,5**	**1.702,2**	**1.756,4**
(-) Transferências Obrigatórias	218,7	222,3	229,0	226,2	236,0	267,5	280,8
3. Despesas primárias líquidas	**1.052,5**	**1.170,0**	**1.195,9**	**1.336,2**	**1.366,4**	**1.434,6**	**1.475,6**
3.1 Obrigatórias	867,5	969,4	1.053,6	1.178,2	1.226,8	1.297,0	1.339,7
Rigidez orçamentária (3.1/3)	**82,4%**	**82,9%**	**88,1%**	**88,2%**	**89,8%**	**90,4%**	**90,8%**
3.2 Discricionárias	185,0	200,5	142,3	158,0	139,6	137,7	135,9
Discricionariedade (3.2/3)	17,6%	17,1%	11,9%	11,8%	10,2%	9,6%	9,2%

Fonte: Elaborado por Bijos. Baseado em dados do SIOP.

Dentro da agenda de ajuste fiscal, o novo regime fiscal, aprovado por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, introduziu teto para o crescimento das despesas federais ao longo de vinte anos, tendo como referências os gastos primários de 2016 e a taxa de inflação. O objetivo desse instrumento é conter o rápido crescimento das despesas primárias, que somado à queda das receitas a partir de 2015 e o aumento dos gastos com pagamento de juros, compromete a sustentabilidade fiscal. O aludido quadro fiscal é descrito em estudo do Banco Mundial, elaborado a pedido do governo federal:

> Em relacão a outros países latino- americanos, o Brasil possui uma alta carga tributária e grandes gastos sociais. O rápido crescimento das receitas durante os anos 2000 camuflou um aumento igualmente rápido das despesas, impulsionado por fatores estruturais. Quando as receitas pararam de crescer e comecaram a cair (embora as despesas continuassem em alta), o saldo primário declinou de um superávit médio de 2,9% do PIB entre 2004 e 2013 para um déficit de mais de 2% do PIB em 2015 e 2016. O déficit nominal superou 8% do PIB em 2015 e 2016. Como resultado, a dívida pública bruta do governo geral cresceu de 51,5% do PIB em 2013 para mais de 73% do PIB em 2017. Embora a receita decrescente e as altas taxas de juros entre 2014 e 2016 tenham influenciado esse resultado, o rápido crescimento das despesas primárias foi o motivador estrutural da deterioracão fiscal. Sem reformas, a expansão dos gastos primários resultará em déficit estrutural ainda maior no futuro. Para reverter essa tendencia, é necessário um ajuste fiscal de cerca de 5% do PIB para atingir um saldo primário de cerca de 2% do PIB, capaz de estabilizar a dívida.
>
> (...)
>
> Além dos déficits primários, a grande conta de juros da dívida brasileira contribuiu para o aumento do déficit fiscal nominal. O custo dos juros cresceu moderadamente entre 2006 e 2014 (de 6,4% para 7,4% do PIB). No entanto, quando as taxas de juros superaram 14%, o gasto com juros saltou para 8,7% do PIB em 2015, impulsionando a deterioracão do déficit fiscal nominal naquele ano. De fato, os pagamentos de juros desempenharam um papel importante no desequilíbrio fiscal brasileiro, representando 62% do aumento do déficit nominal entre 2011-2014 e 2015-2016.
>
> (...)
>
> As receitas também contribuíram para a deterioracão das contas fiscais desde 2012, inicialmente devido às reducões discricionárias de impostos e, posteriormente, à recessão economica. Nos cinco anos até 2011, as receitas cresceram a uma taxa real média de 6% (9,3%, se for excluído 2009, o ano da crise). De 2012 a 2014, as receitas diminuíram levemente (taxa real média de -0,2%), apesar de a economia ainda estar crescendo um pouco, devido a tentativas de estimular o crescimento por meio de benefícios tributários direcionados9. Em 2016, após dois anos de profunda recessão, as receitas tributárias contraíram-se em outros 7,3% em relacão a 2014, e as contribuicões previdenciárias (RGPS) caíram 7,1%, mesmo após o governo ter revogado alguns dos benefícios tributários concedidos nos anos anteriores.[378]

[378] BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no brasil. Volume I, **Síntese**. Novembro de 2017, pp. 21-24. Disponível em https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf. Acesso 13 nov. 2022.

O novo regime fiscal não abrange as despesas financeiras, de modo que o limite do teto de gasto incide apenas sobre as despesas discricionárias, sem qualquer discriminação quanto à natureza do gasto e seu desempenho. Couto e Cardoso Júnior destacam que a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, "enquadra o planejamento na discussão da priorização das despesas primárias, moldando seus mecanismos para a decisão sobre o que cortar diante da limitação concreta do crescimento das despesas pela inflação".[379]

O debate alocativo sobre a qualidade e eficiência das despesas públicas não é o foco imediato do novo regime fiscal, cuja questão central é reduzir, de forma automática, as despesas discricionárias em função da conjuntura fiscal crítica independentemente de sua correlação com o desempenho da política e as prioridades do plano.

3.7.3 Reações à perspectiva de controle: orçamento impositivo e transferências das emendas individuais impositivas

Nos últimos anos a Constituição sofreu sucessivas reformas relacionadas às finanças públicas a pretexto de melhoria da governança orçamentária. Em menos de cinco anos, foram aprovadas as Emendas Constitucionais nº 86, de 2015, nº 100, 102 e 105, de 2019, que trouxeram modificações importantes no campo orçamentário, em especial no regime de execução do orçamento e nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo.

A extrema rigidez orçamentária e a falta de transparência quanto aos critérios utilizados no contingenciamento de emendas individuais intensificaram a disputa entre os Poderes Executivos e Legislativo em torno do orçamento. Novos arranjos institucionais referentes à gestão orçamentária foram criados na tentativa de pôr um fim a esses embates. Buscou-se a ampliar os poderes dos parlamentares na definição das alocações de recursos e, ao mesmo tempo, limitar a margem de discricionariedade do Poder Executivo na gestão orçamentária.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, alterou o art. 166 da Constituição com o propósito de instituir o denominado orçamento impositivo. A obrigatoriedade do orçamento teve como objeto a aprovação de emendas individuais ao

[379] COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JR., José Celso. Planejamento e orçamento a partir da reforma do aparelho do estado: das iniciativas gerencialistas à reforma orçamentária e extinção do plano plurianual. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos. **Reformas do estado no Brasil:** trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Ipea, 2020, p. 289.

projeto de lei orçamentária anual no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade desse percentual passou a ser destinada a ações e serviços públicos de saúde. Além disso, tornou-se obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações resultantes dessas emendas, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Na sequência, o texto constitucional foi novamente modificado. Até então restrita às emendas individuais e de bancada estaduais, a pretensão de impositividade do orçamento foi estendida a todas as despesas discricionárias com a promulgação das Emendas Constitucionais nº 100 e nº 102, ambas de 2019. O primeiro passo foi dado com a Emenda Constitucional nº 100, de 2019, que elevou à alçada constitucional a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias destinadas a prover a entrega de bens e serviços à sociedade. De acordo com o § 10 acrescido ao art. 165 da Constituição, "a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade".

Nas palavras do legislador constituinte, a alteração promovida expressa "inflexão relativamente à prática e à cultura orçamentária atual, que aceita como facultativa a execução pelo gestor do programa de trabalho, ainda que inexistente impedimento fiscal ou técnico", somada ao fato de que, "no modelo autorizativo, o ordenador não se considerava responsável pela execução, tampouco se via obrigado a justificar a inação, cultura que favorece a inércia e a falta de eficiência do setor público", conforme se extrai do Parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a examinar a Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2019.[380]

Após a promulgação da Emenda Constitucional nº 100, de 2019, o poder constituinte constatou que a redação adotada no novel dispositivo "permite diversas interpretações sobre quais programações geram ou não efetiva entrega de bens e serviços

[380] BRASIL. Camara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Autor(es): Senado Federal Relator: Dep. Carlos Henrique Gaguim (PMDB-TO). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1759332&filename=PRL+1+PEC03419+%3D%3E+PEC+34/2019.

à sociedade", sendo necessário "esclarecer o que é a impositividade do orçamento público, definindo de forma objetiva quais programações orçamentárias são objeto do dever de execução", como assinalado no Parecer nº 112, de 2019, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 98, de 2019.[381]

No intuito de reforçar a preocupação exposta no aludido Parecer, cabe trazer à lume as considerações de Silva e Bittencourt sobre o enunciado do §10 do art. 165 da Constituição:

> No que diz respeito à enunciação do 'dever de execução das programações orçamentárias', e seu adotando 'propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade', representa uma mera platitude incapaz de avançar um milímetro no sentido de superação ao modelo autorizativo. Primeiro, chega a ser tautológica a afirmação de que o orçamento destina-se a 'garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade': se assim não fosse, a que outras finalidades destinar-se-ia a tributação e aplicação das rendas públicas? Não se concebe, no Estado Democrático de Direito a que alude o artigo preambular da Constituição Federal, outra possível finalidade para a ação estatal em qualquer de suas dimensões (inclusive a econômico-financeira) que a de prestar serviços à sociedade. Além disso, é autoevidente que a Administração tem 'o dever de executar o orçamento', pois se não o fizesse não poderia executar qualquer coisa; a questão que se coloca na discussão da impositividade do orçamento é em que proporções, em que grau, o orçamento servirá como programa de trabalho ou simples 'cardápio' de despesas oferecidas à discricionariedade do executivo; segundo os preconceitos do orçamento autorizativo, o 'dever de executar' pode ser exercido em cem por cento das dotações de interesse desse Poder, e em zero nas programações que discricionariamente resolver ignorar. Por fim, se tal dispositivo desse ao orçamento um caráter verdadeiramente impositivo, todos os demais parágrafos relativos a emendas individuais e de bancada torna-se-iam redundantes e desnecessários, pois tais objetos de gasto estariam no 'dever de executar'. Em suma, a própria existência de um tratamento específico sobre a exigibilidade da execução das emendas demonstra que esse parágrafo específico representa norma programática, mera declaração de intenções, a qual é negada peremptoriamente pela própria Constituição ao especificar a 'execução obrigatória' das emendas parlamentares[...] [382]

---

[381] BRASIL. Senado Federal. **Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição n° 98, de 2019**, que altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para estabelecer o regime de execução obrigatória das programações que especifica; dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e aos arts. 107 e 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e revoga o § 1º do art. 167 da Constituição Federal. Relator: Senador Cid Gomes Parecer (SF) nº 112, de 2019. Presidente: Senadora Simone Tebet. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7998986&ts=1630441437097&disposition=inline.

[382] SILVA, Fernando Veiga Barros e; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Entre o mar do "autorizativo" e a pedra do "impositivo das emendas": sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. **Orçamento em discussão nº 44**. Senado Federal: 2019, p. 16. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-44-2019-entre-o-mar-do-201cautorizativo201d-e-a-pedra-do-201cimpositivo-das-emendas201d-sobre-a-possibilidade-de-resgate-institucional-do-orcamento-brasileiro.

Diante das imprecisões apontadas, o texto constitucional foi novamente reformado para incluir o § 11 no art. 165 da Constituição, nos seguintes termos:

> § 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)
>
> I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;
>
> II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;
>
> III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

As normas veiculadas nos §§ 10 e 11 do art. 165 da Constituição não possuem aplicabilidade direta e imediata, uma vez que o texto constitucional não regula de forma plena o novo modelo de execução orçamentária e financeira obrigatória. Essa tarefa, por opção do poder constituinte, foi atribuída ao legislador ordinário, a quem compete a cada ano legislar por meio da LDO para que se concretize e operacionalize a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias, conjugada com a efetiva entrega de bens e serviços, descrita no § 10 do art. 165 da Constituição.

Os trabalhos legislativos citados tornam de amplo conhecimento que as Emendas nº 100 e 102, de 2019, são fruto da vontade do legislador constituinte de limitar a liberdade do Poder Executivo na gestão das programações orçamentárias, tornando obrigatória a execução das despesas primárias discricionárias destinadas a prover a entrega de bens e serviços à sociedade, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Contudo, o dever de executar tratado no § 10 do art. 165 da Constituição não impõe ao Poder Executivo a obrigação de executar integralmente e a qualquer pretexto as despesas primárias discricionárias definidas anualmente no orçamento.

Há condicionantes que devem ser observadas, dentre elas as metas fiscais e os limites de despesas. Na prática, isso significa que a operacionalização do dever de executar deve conciliar, sob as diretrizes e os critérios definidos na LDO, a preservação da política macrofiscal e a observância das prioridades apresentadas pelo Poder Legislativo nas programações orçamentárias das despesas primárias discricionárias. Em suma, o dever da Administração de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade foi moldado pela agenda fiscal, tendo sido ressalvada as despesas financeiras.

Além disso, o caráter impositivo do arranjo orçamentário então criado não tornou automático o repasse dos recursos federais provenientes de emendas individuais. A execução orçamentária das dotações indicadas pelos parlamentares continuava sendo extremamente trabalhosa e com um alto custo político. Em certa medida, a dificuldade de execução das emendas individuais impositivas estava relacionada a uma questão aparentemente operacional, mas de extrema relevância nas relações entre a União e os entes subnacionais: a classificação dada a esse tipo de repasse de recursos à luz das finanças públicas.

Enquadrado como transferência voluntária, o repasse era condicionado ao atendimento pelo ente beneficiado de uma série de exigências previstas no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Decreto nº 6.170, de 2007. No fim das contas, o não cumprimento de quaisquer dessas regras embaraçava o recebimento dos recursos federais, frustrando a expectativa dos parlamentares e dos beneficiários indicados nas emendas individuais. A reação veio logo em seguida com a inclusão do tema na agenda de reformas ao sistema orçamentário.

Os legisladores constituintes se mobilizaram e aprovaram a Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que reformulou a sistemática de repasse das emendas individuais impositivas com a previsão de novas formas de transferências intergovernamentais – transferência especial e transferência com finalidade definida - e de seus mecanismos de funcionamento. Para cada uma dessas transferências, o novel art. 166-A da Constituição disciplina um regime específico de aplicação e controle:

> Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:
>
> I - transferência especial; ou
>
> II - transferência com finalidade definida.
>
> § 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:
>
> I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e
>
> II - encargos referentes ao serviço da dívida.
>
> § 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

> I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;
>
> II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e
>
> III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.
>
> § 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.
>
> § 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, os recursos serão:
>
> I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e
>
> II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.
>
> § 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do *caput* deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.

Além do volume significativo de recursos públicos envolvidos nesses repasses, chama a atenção que em se tratando de transferência especial o repasse poderia ser realizado diretamente ao ente beneficiado independentemente de celebração de convênio, acordo, termo de repasse ou instrumento similar. Ao contrário do que ocorre com as transferências obrigatórias da União, os critérios de rateio dos recursos das transferências especiais não estão predeterminados na legislação nem são objetivos e universais, dependendo da definição individual do parlamentar – responsável, inclusive, pela indicação da prioridade de sua execução – para sua inclusão no orçamento.

Em outros termos, o art. 166-A, § 1º, da Constituição não tornou o repasse aos entes subnacionais obrigatório e predeterminado nem estabeleceu que esses recursos pertencem aos Estados e Municípios desde o momento de sua arrecadação, com critérios objetivos e universais de repartição entre os entes, tal como ocorre com a repartição de receitas tributárias por meio dos fundos de participação. Nesse ponto, cabe esclarecer que a obrigatoriedade da execução das transferências especiais guarda relação com o dever de execução das programações incluídas por emendas individuais impositivas previsto no art. 165, §§ 11 e 12 da Constituição, que impõe ao gestor o dever de adotar todos os meios e medidas necessários à entrega dos bens e serviços objeto da programação.

Contudo, o regime de execução obrigatória das programações referentes às transferências especiais não afasta a possibilidade de contingenciamento e encontra-se subordinado ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam

metas fiscais ou limites de despesas; à possibilidade de cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais; e à inexistência de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados, por força dos arts. 165, §§ 10 e 11; art. 166, § 14 da Constituição.

Por essa razão, essas programações foram classificadas como despesas discricionárias de execução obrigatória, ainda que sejam denominadas no § 16 do art. 166 da Constituição como "transferências obrigatórias". A transferência especial depende do atendimento a diversas condições – inexistência de impedimentos técnicos, contingenciamentos e cancelamento para abertura de crédito adicional – para que seja efetivada. Daí resulta que a alocação de recursos no orçamento para fins de transferência especial não gera para o ente subnacional uma pretensão individualizada, líquida e certa.

De toda essa análise, resta claro que as mudanças implementadas pelas Emendas Constitucionais nº 102 e nº 105 se afastam da racionalidade subjacente ao paradigma do orçamento por resultados, assim como da perspectiva de controle da agenda fiscal. Mas, para além disso, elas refletem o esvaziamento estratégico, tático e operacional do sistema orçamento.

CONCLUSÃO

A cultura de desempenho orçamentário no Brasil tem como fonte as boas práticas orçamentárias difundidas por grandes organizações econômicas e financeiras (OCDE, o FMI e a Comissão Europeia), que apoiam e orientam a conversão ao paradigma do orçamento por resultados como meio de melhorar a qualidade dos gastos públicos. Os estudos dessas organizações internacionais são produções simbólicas que transitam em rede e propagam globalmente a imprescindibilidade do processo orçamentário ser informado com dados sobre a performance das políticas públicas.

O orçamento por resultados, enquanto paradigma de orçamento, está atrelado ao poder simbólico que se faz perceptível na construção de identidade e de grupos dos países e atores que compartilham dessa matriz cognitiva e normativa, nas lógicas de poder e nas dificuldades de sua tradução. Os países que adotam o orçamento por resultados compartilham da mesma literatura técnica e de lições em comum quanto à técnica de orçamentação e de soluções a problemas concretos relativos à elaboração, execução e avaliação das políticas públicas.

Evidentemente, as produções simbólicas dessas organizações internacionais sobre o orçamento por resultados não gozam de uma racionalidade universal e comum a todos os países. A importação do paradigma do orçamento por resultados se depara com a incomensurabilidade de práticas orçamentárias locais e precisa trilhar o caminho da tradução, com todas as complexidades daí advindas. A integração à cultura do desempenho não se resume a mimetizar modelos internacionais, de modo que cada sistema orçamentário é fruto da decisão política sobre o quanto vinculada a alocação de recursos deve estar ao desempenho.

Em outros termos, o processo de institucionalização em nível nacional do orçamento por resultados segue a dinâmica social, política e econômica própria de cada país. Por essa razão, as práticas orçamentárias voltadas ao desempenho são heterogêneas e diferem quanto ao nível de aplicação das informações de desempenho no orçamento. A classificação do orçamento por resultados elaborada pela OCDE - *Presentational Performance Budgeting; Performance-Informed Budgeting; Managerial Performance Budgeting; e Direct Performance Budgeting* - é um recurso puramente

metodológico voltado a explicar as estratégias de vinculação dos recursos ao desempenho.

Sob esse prisma classificatório, as evidências levantadas na presente pesquisa demonstram que o Brasil promoveu mudanças institucionais na linha das boas práticas orçamentárias apoiadas e difundidas pelas organizações internacionais. O sistema orçamentário brasileiro pode ser enquadrado na categoria concebida pela OCDE como *Performance-Informed Budgeting,* dada que sua estrutura é baseada em programas e as informações de desempenho integram a LOA. Além disso, a relação entre as receitas e as informações de desempenho, como regra, não é direta. Como demonstrado, as receitas dos programas não são determinadas necessariamente pelo seu resultado, haja vista que outras informações influenciam o processo de decisão de alocação de recursos.

Em menor escala de vinculação, o sistema orçamentário também compartilha elementos pertencentes à categoria do *Managerial Performance Budgeting* e *Presentational Performance Budgeting.* De modo assemelhado à tipologia do *Managerial Performance Budgeting,* a avaliação anual dos programas prevista no PPA auxilia propósitos gerenciais internos da Administração Pública e tem o potencial de promover mudanças no comportamento organizacional em prol da cultura do desempenho. Em relação ao PPA, a estratégia de apresentar informações de desempenho de forma apartada ao orçamento e sem vinculação à LOA pode ser correlacionado ao *Presentational Performance Budgeting.*

O enquadramento nessas tipologias desenvolvidas pela OCDE tem como propósito demonstrar que o orçamento por resultados está formalmente institucionalizado no Brasil. O fato de o uso de informações de desempenho no orçamento ser uma realidade experimentada no Brasil não significa que houve conversão ao paradigma do orçamento por resultados. As reformas de melhoria das instituições orçamentárias estão ocorrendo de forma progressiva, o que confirma a primeira hipótese levantada na pesquisa.

De fato, não houve nenhum elemento de ruptura a ensejar a modificação completa das representações e dos modos de ação no campo orçamentário. A institucionalização do orçamento por resultados é processada em um contexto marcado por outros sistemas de crenças. Desde o início da década de 1960, os elementos cognitivos e normativos do paradigma do orçamento por resultados alimentam o debate público, mas sempre em um

espaço de concorrência com outras matrizes cognitivas e normativas do incrementalismo e decrementalismo orçamentário.

A presente pesquisa apurou que o paradigma do orçamento por resultados permeia as políticas públicas em diferentes níveis. Enquanto instrumento de gestão e planejamento, é mais um mecanismo de orçamentação que busca aprimorar a gestão e o planejamento, por meio de suas ferramentas, técnicas e linguagem mais finalísticas e orientadas a produtos e resultados. Além de instrumento, o orçamento por resultados integra a processualidade das políticas públicas. Os arranjos institucionais do orçamento por resultados incluem a temática do desempenho - por regras, normas e procedimentos formais e informais - nas diferentes arenas que são abertas durante o ciclo orçamentário. No último nível, o orçamento por resultados tem sido o norte de mudanças institucionais significativas, servindo de paradigma de política orçamentária, com soluções, instrumentos e valores que confrontam experiências passadas e precisam de tradução para a realidade brasileira, sendo o direito revelador da mudança da ação pública.

Sob esse enfoque, a pesquisa demonstrou que parte importante da dimensão cognitiva do orçamento por resultados é um desdobramento do contexto de reformas orçamentárias realizadas anos antes da reforma gerencial do orçamento e da Constituição. Verificou-se que a introdução do programa de trabalho e da classificação funcional-programática na década de 1960 trouxe uma maneira diferente de pensar o orçamento com mais enfoque no aspecto gerencial do que no controle até então preponderante. Essa mudança no quadro cognitivo refletiu nos arranjos institucionais do orçamento - em especial nos instrumentos e técnicas criadas na Lei nº 4.320, de 1964, no Decreto nº 200, de 1967, e na Portaria nº 9, de 1974,- e no sentido coletivo de orçamento até hoje compartilhado.

A trajetória do orçamento por resultado é marcada pela incorporação da concepção de diretriz, meta, objetivo, avaliação de resultado, eficácia e eficiência da gestão orçamentária e financeira no texto constitucional. O sistema orçamentário previsto na Constituição de 1988 confere densidade à racionalidade no processo orçamentário unindo o aprendizado adquirido com o histórico de reformas voltadas ao desempenho com os novos instrumentos - PPA, a LDO e a unificação dos orçamentos - e arranjos direcionados a maior cobrança de resultados e melhoria da eficiência e eficácia dos gastos públicos.

A pesquisa evidenciou que as regras constitucionais sobre finanças públicas, notadamente os arts. 70, 74, 165, 166 e 174 da Constituição, foram guiadas pela aspiração compartilhada dos constituintes de fortalecer o papel do Poder Legislativo nas decisões sobre os gastos públicos e na definição das fontes de receitas, assim como de tornar o processo orçamentário mais planejado, racional e transparente, o que se acreditava que facilitaria o acompanhamento das ações do Poder Executivo e o controle dos resultados.

Como a configuração dos novos instrumentos orçamentários e seus mecanismos de funcionamento não foram discutidos nem delineados no processo constituinte, verificou-se que novas configurações e argumentos entraram no jogo orçamentário e criaram um contraponto ao paradigma do orçamento por resultados. A reforma orçamentária formulada pelos constituintes para desembocar em transformação dependia que novos arranjos formais fossem institucionalizados, o que não foi feito até hoje.

Na teoria, a integração das leis orçamentárias (PPA-LDO-LOA) deveria ter sido o fio condutor do florescimento da racionalidade gerencialista e o PPA, por sua vez, tinha que exercer a contento a função super ordenadora do sistema. Fato é que, sem a legislação complementar de que trata os arts. 165, § 9º, e 174 da Constituição, o PPA foi paulatinamente reposicionado no sistema orçamentário com a desvalorização de sua função de planejamento e orientação da ação pública e das demais leis orçamentárias. O Poder Executivo e o Congresso Nacional imprimiram ao PPA um papel secundário no processo alocativo, que passou a merecer menos atenção e credibilidade, em decorrência das práticas adotadas desde então.

Em contraponto à perspectiva compreensiva e integrada levada à Constituição, o sistema orçamentário e seus arranjos se voltaram a uma racionalidade na qual as decisões orçamentárias não se fundam na relação idealizada de PPA-LDO-LOA e sim na lógica predominante de controle para fins de implementação da política fiscal. As mudanças trazidas pelo Decreto nº 2.829, de 1998, e da subsequente Portaria nº 117, de 1998, concorreram com outras transformações no campo orçamentário e das finanças públicas. A visão econômico-financeira de controle e imposição de limites ao comportamento político e burocrático ganhou impulso com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, editada alguns meses antes da reforma gerencial do orçamento.

A partir da premissa de controle da dívida pública, os instrumentos orçamentários receberam no âmbito da LRF tratamento jurídico voltado essencialmente ao cumprimento das metas de resultado primário e nominal, de modo a conferir efetividade ao planejamento fiscal. Soma-se a isso, a extrema rigidez orçamentária e falta de transparência quanto aos critérios utilizados no contingenciamento de emendas individuais, o que intensificou a disputa entre os Poderes Executivos e Legislativo em torno do orçamento. Como consequência, novos arranjos institucionais referentes a gestão orçamentária foram criados na tentativa de pôr um fim a esses embates.

Recentemente a Constituição sofreu sucessivas reformas relacionadas às finanças públicas a pretexto de melhoria da governança orçamentária. Em menos de cinco anos, foram aprovadas as Emendas Constitucionais nº 86, de 2015, nº 100, 102 e 105, de 2019, que trouxeram modificações importantes no campo orçamentário, em especial no regime de execução do orçamento e nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. As mudanças implementadas pelas Emendas Constitucionais nº 102 e nº 105 se afastam da racionalidade subjacente ao paradigma do orçamento por resultados, assim como da perspectiva de controle da agenda fiscal e refletem o esvaziamento estratégico, tático e operacional do sistema orçamentário.

Dito isso, demonstrou-se que a trajetória do orçamento por resultados no Brasil não é linear nem mesmo evolutiva, de modo que a segunda hipótese de pesquisa não foi comprovada. Vive-se um processo de aprendizado social no qual o processo orçamentário com ênfase nos resultados se encontra em um espaço de baixa institucionalização. Esse contexto propicia que novos sentidos aos instrumentos orçamentários sejam mobilizados e, sobretudo, que pelejas argumentativas voltadas ao incrementalismo ou decrementalismo sejam constantemente revigoradas.

Por outro lado, como levantado na terceira hipótese de pesquisa, o compartilhamento de práticas e visões do paradigma do orçamento por resultados afetou as instituições nacionais, introduzindo alterações nos instrumentos orçamentários e nos métodos da ação pública, sem, contudo, ter se operado a conversão a esse paradigma na esfera federal. Os elementos da matriz orçamentária estão em transformação. Em um primeiro momento, notadamente ao longo da década de 1960, os mecanismos específicos dos instrumentos orçamentários foram alterados em prol da cultura do desempenho, mas os objetivos e instrumentos gerais da política permanecem os mesmos.

Com as inovações trazidas na Constituição de 1988 e na reforma gerencial, os instrumentos orçamentários, bem como os arranjos foram alterados em resposta a experiência passada e sob influência do paradigma do orçamento por resultado, porém a ação pública não foi totalmente foi modificada, o que sugere que o Brasil se encontra no segundo nível de aprendizagem social indicado por Peter Hall. As soluções adotadas em prol do orçamento por resultados encontram-se em um espaço de concorrência com outras matrizes cognitivas e normativas do incrementalismo e decrementalismo orçamentário.

O orçamento por resultados tem por objeto, igualmente, organizar as estratégias políticas em torno da eficiência da ação pública, da transparência e da *accountability*, mas sobretudo legitimar a pressão sobre as políticas públicas em todas as etapas de seu ciclo. Para tanto, as informações de desempenho devem subsidiar a decisão de alocação de recursos que irá reforçar, transformar ou mesmo eliminar as políticas públicas. Sem a alteração dos objetivos da política orçamentária e a reavaliação cognitiva do discurso orçamentário no plano federal, os instrumentos orçamentários em prol do orçamento por resultados correm o risco de desconfiguração e esvaziamento de suas funções.

As decisões derivadas dos trabalhos da Constituinte no intuito de fortalecer a democracia e de restaurar a separação de poderes transformaram o relacionamento dos Poderes Executivo e Legislativo. O processo orçamentário serviu de alavanca para essas mudanças, mas, ao longo do tempo, ele foi objeto de transformações justamente para acomodar os atores e assegurar, com isso, o jogo democrático.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R. **Texto de Discussão nº 87, Orçamento e finanças públicas na elaboração da Constituição da República de 1988.** Rio de Janeiro: FGV IBRE, Dez. 2015. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15401/1512-IBRExTD-ConstituintexOr_amento_TD_87.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 7 out. 2022.

AFONSO. José Roberto. Orçamento público no Brasil: histórica e premência de reforma. **Espaço Jurídico Journal of Law,** v. 17, nº1, pp. 9-18, 2016.

ANSHEN, Melvin. **The federal budget as an instrument for analysis, planning, and management**. Santa Monica, CA: Rand Corp, 1965. Disponível em https://www.rand.org/pubs/research_memoranda/RM4512.html. Acesso 7 jun. 2022.

ARIZITI, P.; BRUMBY, J; MANNING, N.; SENDEROWITSCH, R.; THOMAS, T. **Results, performance budgeting and trust in government**. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010.

ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. (org.). **Políticas públicas reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BACHUR, João Paulo. **Às portas do labirinto. Para uma recepção crítica da teoria social de Niklas Luhmann.** São Paulo: Azougue Editorial, 2010.

BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no brasil. Volume I, **Síntese**. Novembro de 2017, pp. 21-24. Disponível em https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf. Acesso 13 nov. 2022.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein, & CALMON, Paulo Carlos Du Pin. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Revista de Administração Pública**, 48(1), 2014. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/16065. Acesso em 7 jun. 2022.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da norma geral de direito financeiro - Lei nº 4.320/64. Tese (doutorado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro jan./fev. 2014.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do estado. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. (org.). **Políticas públicas reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BIJOS, Paulo. Orçamento por desempenho e a jornada de Sísifo. **Revista Brasileira de planejamento e orçamento**. Brasília, Vol. 10, nº 2, 2020.

BOECHAT, Stephan Righi. **Orçamento por resultados e direito financeiro.** São Paulo: Blucher, 2018.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BRASIL Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores - orientações básicas aplicadas à gestão pública.** Brasília: MP, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnica de indicadores de desempenho para auditorias**. Boletim do Tribunal de Contas da União. Ano XLIV (3). Brasilia: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2011.

BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte (1987).** Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-151.pdf. Acesso em 6 out. 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). **Panorama do funcionamento geral**. Disponível em: http://www.https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/arquivos/panorama-do-funcionamento-geral. Acesso em 5 out. 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Fase A: Anteprojeto do relator**. v. 151. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-151.pdf. Acesso em 25 out. 2022.

BRASIL. **Brasil em ação – resultados no Primeiro ano.** Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social. Ministério do Planejamento e Orçamento, 1997. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/brasil-em-acao-resultados-no-primeiro-ano-1997.

BRASIL. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. v. 1. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf. Acesso em 16 jun. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 14 maio 2021.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional n° 9 de 2003**. Sessão: 26/06/2003, Publicação: 27/06/2003.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual de indicadores do plano plurianual 2020-2023.** Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-indicadores-ppa-2020-2023.pdf. Acesso em: 6 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual de indicadores do plano plurianual 2020-2023**. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-indicadores-ppa-2020-2023.pdf. Acesso em: 6 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orientações para a elaboração do PPA 2012-2015.** Brasília: MP, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento**. MTO-02. Brasília, 2000.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.074, de 31 de julho de 1990.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1991 e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.082, de 25 de julho de 1995.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1996 e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2000 e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.** Dispõe sobre o Plano Plurianula para o período de 2012 a 2015 e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado.** Brasília: Mari, 1995.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de emenda à constituição nº 188, de 2019.** Avulso encaminhado à CCJ. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035501&ts=1664973295222&disposition=inline. Acesso 25 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.649-6**. Distrito Federal. Relatora: Min. Carmen Lúcia, j. 8-5-2008, P, DJE de 17-10-2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.484-MC**, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento 19/12/2001, DJ de 14/11/2003.

BRASIL. Camara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Autor(es): Senado Federal Relator: Dep. Carlos Henrique Gaguim (PMDB-TO). Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1759332&filename=PRL+1+PEC03419+%3D%3E+PEC+34/2019.

BRASIL. Senado Federal. **Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição n° 98, de 2019**, que Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para estabelecer o regime de execução obrigatória das programações que especifica; dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e aos arts. 107 e 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e revoga o § 1º do art. 167 da Constituição Federal. Relator: Senador Cid Gomes Parecer (SF) nº 112, de 2019. Presidente: Senadora Simone Tebet. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7998986&ts=1630441437097&disposition=inline.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI: 1716 DF,** Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Data de Julgamento: 19/12/1997, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ XXXXX-03-1998 PP-00002 EMENT VOL-01904-01 PP-00056, DJ de 23/03/1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Voto proferido na ADI 4048 MC**, Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008, DJe-157, DIVULG 21-08-2008, PUBLIC 22-08-2008, EMENT VOL-02329-01, PP-00055 RTJ VOL-00206-01 PP-00232.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Técnica de indicadores de desempenho para auditorias. **Boletim do Tribunal de Contas da União.** Ano XLIV (3). Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2011.

BRUMBY, J.; ROBINSON, M. **Does Performance Budgeting Work?** – an analytical review of the empirical literature. Washington: International Monetary Fund, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para teoria jurídica das políticas públicas.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. (org.). **Políticas públicas reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANADÁ. Treasury Board of Canada Secretariat. **Assessing program resource utilization when evaluating federal programs.** Centre of Excellence for Evaluation/Expenditure Management Sector, 2013. Disponível em: https://publications.gc.ca/collections/collection_2013/sct-tbs/BT32-43-2013-eng.pdf. Acesso em 16 ago. 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002).** São Carlos: UFSCar, 2006.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. **Revista do serviço público**, Ano 58, nº 2, abr/jun 2007.

CONTI, José Maurício. Os planos do governo Bolsonaro e a necessidade de fortalecimento do planejamento. **Coluna Fiscal, Portal JOTA**, 16 jan. 2020. Disponível: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/os-planos-do-governo-

bolsonaro-a-necessidade-de-fortalecimento-do-planejamento-16012020. Acesso 25 out. 2022.

CONTI, José Maurício. **Planejamento orçamentário da administração pública no brasil.** São Paulo: Blucher Open Acess, 2020.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JR., José Celso. Planejamento e orçamento a partir da reforma do aparelho do estado: das iniciativas gerencialistas à reforma orçamentária e extinção do plano plurianual. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos. **Reformas do estado no Brasil:** trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JR., José Celso. **Texto para discussão:** A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAS no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. Brasília: IPEA, 2020.

COUTO, Leandro Freitas; MAGALHÃES, Álvaro. Iniciativas, funções e estruturas de planejamento federal. **Boletim de Análise de Politico-Institucional**, nº 12. Brasília: Ipea, 2017.

CURRISTINE, T. Governance Performance: Lessons and challenges. **OECD Journal on Budgeting**, Paris: OECD, v. 5, nº 1, 2005.

CURRISTINE, Teresa. Performance information in the budget process: results of the OECD 2005 questionnaire. **OCDE Journal on Budgeting**, Paris: OCDE, 2005.

Decreto-lei nº 200, de 1967.

DERANI, Cristiane. Política pública e norma política. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DIAMOND, Jack. **Budget System Reform in Emerging Economies The Challenges and the Reform Agenda.** Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2006.

DIAMOND, Jack. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) **Planejamento e orçamento governamental.** Brasília: ENAP, 2006, v. 2.

DOWNES, R.; MORETTI, D.; NICOL, S. Budgeting and performance in the European Union: a review in the context of EU budget focused on results. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, 2017.

ELLIS, Kevin & MITCHELL, Stephen. Outcome-focused Management in the United Kingdom. **OECD Journal on Budgeting**. 1. 24-24. 10.1787/budget-v1-art24-en. Disponível em: https://www.researchgate.net/pblication/227461860_Outcome-focused_Management_in_the_United_Kingdom. Acesso em: 19 jan. 2021.

ENAP, P. A experiência gerencial no Brasil em Ação. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 52, nº 1, pp. 56-77, 2014. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/300. Acesso em: 27 out. 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional.** 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FÖLSCHER, Alta. Budget methods and practices. *In*: SHAH, A. (org). **Budgteing and budgetary institutions.** Washigton: The Wold Bank.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JR., José Celso Pereira e CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. *In:* CARDOSO JR., José Celso Pereira e CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015.

GARCIA, Ronaldo Coutinho; CARDOSO JR., José Celso. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. *In*: CARDOSO JR., José Celso Pereira e CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015.

GIACOMONI, James. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrente da ausência de lei complementar. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 38, nº 1. Disponível em https://bibliotecadigital,fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6528. Acesso em 29 set. 2022.

GIACOMONI, James. **Orçamento governamental:** teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) **Planejamento e orçamento governamental.** Brasília: ENAP, 2006, v. 2.

GICO JÚNIOR, Ivo. Bem-estar social e o conceito de eficiência. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 16, pp. 1-43, Maio-Agosto, 2020.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988:** interpretação e crítica. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

HALL, Peter A. Conclusion: the politics of keynesian ideas. *In*: HALL, Peter A. (Org.). **The political power of economic ideas**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, vol. 25, nº 3, Comparativa Politics, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York, 1993, pp. 275–96.

HAWKESWORTH, I.; KLEPSVIK, K. Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12. **OECD Journal on Budgeting**, 2013. Disponível em: https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsu&AN=117725165&lang=pt-br&site=ehost-live. Acesso em: 21 jun. 2021.

KEY JR, V. O. A ausência de uma teoria orçamentária. *In:* GIACOMONI, James; PAGNUSSAT; José Luiz (org.) **Coletânea planejamento e orçamento governamental.** Vol. 2, Brasília:

ENAP, 2007. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/706. Acesso 16 out. 2022.

KRISTENSEN, Jens Kromann; GROSZYK, Walter S.; BÜHLER, Bernd. Outcome-focused Management and Budgeting. **OECD Journal on Budgeting**, vol. 1, nº 4, 2002.

KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Perspectiva, 1996.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÊS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012.

LEITE, Manoel Marques. 20 anos de padronização de orçamentos e balanços na administração pública brasileira. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 2, nº 3, 1984. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/10206/5946. Acesso em 16. Maio 2022.

LELOUP, Lance T. The myth of incrementalism: analytical choices in budgetary theory. **Palgrave Macmillan Journais. Polity**, vol. 10, nº 4, 1978. Disponível em: https://doi.org/0.07/3440. Acesso em 10 jun. 2022.

LEWIS, Verne B. Toward a theory of budgeting. **Public Administration Review**, vol 12, nº 1, 1952, pp- 42-54. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/972827. Acesso em 16 out. 2022.

MACHADO JR, J. Teixeira. A experiência brasileira em orçamento-programa: uma primeira visão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 46.

MACHADO JR., José Teixeira, A técnica do orçamento-programa no Brasil. Rio de Janeiro: Ibam/SEPLAN-PR, 1989, p. 32 *apud* GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JR., José Celso Pereira e CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2015.

MANN, Michael. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. *In:* HALL, John. (org.) **Os estados na história**. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

MARQUES NETO, Floriano; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Planejamento. *In:* (Coord.) MARQUES NETO, Floriano; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Atlas, 2011.

MATSUDA, Yasushiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. Gestão e avaliação no contexto do plano plurianual: institucionalização sem impacto? Relatório produzido por funcionários do Banco Mundial a pedido do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Apud* PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 61, nº 2, pp. 171-187.

MILL, John Stuart. **O governo representativo.** 3. ed. São Paulo: Ibrasa, 1995.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas.** Pelotas: Eucat, 2002.

NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico.** São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo. **A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF:** a urgência de uma nova lei de finanças públicas. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/343193857_A_Reforma_do_Processo_Orcamentario_sob_a_Egide_da_LRF_a_urgencia_de_uma_nova_lei_de_financas_publicas. Acesso em 28 set. 2022.

NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça:** deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, Belo Horizonte, ano 3, nº 5, 2014.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal:** direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

OLIVEIRA, Weder de. **Lei de diretrizes orçamentárias:** gênese, funcionalidade e constitucionalidade - retomando as origens. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Manual de orçamento por programas e realizações**. MACHADO JR. José Teixeira(tradutor). Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD good practices for performance budgeting**. Paris: OECD, 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Public Governance & Territorial Development Directorate. Recommendation of the Council on Budgetary Governance.** Paris: OECD, 2015. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf. Acesso em 23 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Performance budgeting in OECD countries**. Paris: OECD, 2007.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recommendation of the Council on Budgetary Governance. Public Governance & Territorial Development Directorate**. Paris: OECD, 2015. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf. Acesso em 23 jun. 2021.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) **Planejamento e orçamento governamental.** Brasília: ENAP, 2006.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. A encruzilhada do plano plurianual: entre a extinção e o fortalecimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: IPEA, 27. Disponível em:

http://ibdfin.org/_2021/wp-content/uploads/2021/03/Boletim-de-analise-politico-institucional.pdf#page=13. Acesso em 25 out. 2022.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 61, nº 2, pp. 171-187.

PIRES, Valdemir. Orçamento público no Brasil: um olhar para além das metodologias orçamentárias hegemônicas, em busca de uma estratégia de inovação em contexto complexo. *In*: PIRES, V.; SATHLER, A. R. **Gestão orçamentária inovadora**: desafios e perspectivas no Brasil. Brasília: Senado Federal/Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

REZENDE, Fernando. O estado partido: comportamento das despesas públicas e da dinâmica socioeconômica na nova república. *In*: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **A reforma esquecida:** orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

RIDLEY, Clarence E; SIMON, Herbert A., **Measuring Municipal Activities:** A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration, The International City Managers Association, Chicago, Illinois, United States, 1938. Disponível em: https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015031623971&view=1up&seq=12 Acesso em 23 jun. 2021.

ROBINSON, M. Performance budgeting models and mechanisms, In: High-level seminar on performance budgeting, 2005, Washington-DC. **Anais do Seminário**. Washington-DC: Fundo Monetário Internacional - FMI, 2005. Disponível em: https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Content/PDFs/84846.pdf. Acesso em 23 jun. 2021.

ROBINSON, M.; BRUMBY, J. **Does performance budgeting work? An analytical review of the empirical literature.** Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2005.

ROBINSON, M.; LAST, D. **A basic model of performance-based budgeting**. Washington: Fundo Monetário Internacional – Departamento Fiscal, 2009.

ROBINSON, Marc. Informing Performance Budgeting. *In*: ROBINSON M. (eds) **Performance Budgeting. Procyclicality of Financial Systems in Asia.** London: Palgrave Macmillan, 2007. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137001528_2#citeas. Acesso em 23 jun. 2021.

ROBINSON, Marc. **Performance budgeting**: linking funding and results. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

ROBINSON, Marc; LAST, Duncan. **A basic model of performance-based budgeting**. International Monetary Fund – Fiscal Affairs Department. Washington: IMF, 2009.

ROBISON, Marc. **Connecting Evaluation and Budgeting**. ECD Working Paper Series; Nº 30. © Independent Evaluation Group, World Bank Group, Washington, DC.

ROBISON, Marc. **Performance budgeting models and mechanisms** *In*: High-level seminar on performance budgeting, 2005, Washington-DC. Anais do Seminário. Washington-DC: Fundo Monetário Internacional - FMI, 2005, p. 1. Disponível em: https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Content/PDFs/84846.pdf. Acesso em 23 jun. 2021.

RUBIN, Irene S. **The politics of public budgeting**. 5. ed. Washington: CQ Press, 2006.

SABATIER, Paul A. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, **Journal of European Public Policy**, 5:1.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Alguns dos imperativos da reforma orçamentária.** Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2007/Artigo%20do%20Sanches%20-%202007.pdf. Acesso em 25 out. 2022.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. Brasília: OMS, 2004.

SCAFF, Fernando Facury. A PEC 188 e destruição do planejamento governamental. **Coluna Contas à Vista, Portal Consultor Jurídico**, 3 mar. 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-mar-03/contas-vista-pec-188-destruicao-planejamento-governamental#:~:text=Pois%20bem%2C%20a%20proposta%20da,84%2C%20XXIII%3B%20art. Acesso em 25 out 2022.

SCHICK, A. **The metamorphoses of performance budgeting**. OECD Journal on Budgeting, 2014.

SCHICK, Allen. Budgeting for Results: recent developments in five industrialized countries. *In* MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W. Bartley; RABIN, Jack. **Performance-based Budgeting**. Colorado: Westview Press, 2001.

SCHICK, Allen. **Getting performance budgeting to perform.** Results, performance budgeting and trust in government. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010.

SCHICK, Allen. Performance budgeting and accrual budgeting: decision rules or analytic tools? **OECD Journal on Budgeting**, 2007.

SCHICK, Allen. **The federal budget:** politics, policy, process. Brookings Institution Press, 2000.

SCHICK, Allen. The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. **OECD Journal on Budgeting**, vol. 3/2, 2003. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-performing-state_budget-v3-art10-en#page2. Acesso em: 7 jun.2021.

SCHICK, Allen. The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. **Public Administration Review**, vol. 26, nº 4, pp. 243–58. New Jersey: American Society for Public Administration, 1966.

SCHICK, Allen. The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. **Public Administration Review**, vol. 26, nº 4, pp. 243–58. New Jersey: American Society for Public Administration, 1966, p. 251 *apud* MOSHER, Frederick C. **Program Budgeting:** Theory and Practice. Chicago: 1954.

SCHICK, Allen. **The Road to PPB: The Stages of Budget Reform.** *Public Administration Review*, vol. 26, nº 4, pp. 243–58. New Jersey: American Society for Public Administration, 1966.

SCHICK, Allen. **The Spirit of Reform:** Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. Wellington: State Services Commission, 1996. Disponível em: https://www.publicservice.govt.nz/resources/spirit-of-reform/. Acesso em 6 jun. 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERRA, José. **Orçamento no Brasil:** as raízes da crise. São Paulo: Atual, 1994.

SILVA, Fernando Veiga Barros e; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Entre o mar do "autorizativo" e a pedra do "impositivo das emendas": sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. **Orçamento em discussão nº 44**. Senado Federal: 2019, p. 16. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-44-2019-entre-o-mar-do-201cautorizativo201d-e-a-pedra-do-201cimpositivo-das-emendas201d-sobre-a-possibilidade-de-resgate-institucional-do-orcamento-brasileiro

SILVA, Frederico A. Barbosa da. O programa mais cultura, o fundo nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. *In:* SILVA, Frederico A. Barbosa da, ABREU, Luiz Eduardo (orgs.). **As políticas públicas e suas narrativas:** o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. Brasília: Ipea, 2011.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. Ideias gerais a respeito das instituições e dos equipamentos culturais. *in*: SILVA, Frederico Augusto Barbosa da (org.), WALCZAK, Irmina Anna, SÁ, Juliana Veloso e GHEZZI, Daniela Ribas. **Patrimônios de práticas na cultura brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. O programa mais cultura, o fundo nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. *In:* **As políticas públicas e suas narrativas : o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura** / organizadores: Frederico A. Barbosa da Silva, Luiz Eduardo Abreu.- Brasília : Ipea, 2011.

SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa. *In*: (coord) MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2013, Vol. 2.

SMITH, Peter C. Performance budgeting in England: public service agréments. pp. 211-231, 2007. *In*: ROBINSON, M. (eds) **Performance Budgeting**. Procyclicality of Financial Systems in Asia. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9781137001528_12.

SMITH, Peter C. **Performance budgeting in England: public service agréments.**

SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. **Comentários à reforma administrativa federal.** São Paulo: Saraiva, 1975.

SUREL, Yves. The role of cognitive and normativa frames in policy-making. **Journal of european public policy**, London, 2000, vol. 7.

SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos** (Medellín), July 2009.

SUREL, Yves. The role of cognitive and normativa frames in policy-making. **Journal of european public policy**, London, 2000, vol. 7.

TANZI, Vito. **The role of the state and the quality of the public sector.** International Monetary Fund Working Paper: 2000.

TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público.** Brasília: Enap, 2021.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014**.**

UNITED STATES GENERAL ACCOUTING OFFICE. **Performance Budgeting:** Initial Experiences Under the Results Act in Linking Plans With Budgets: AIMD/GGD-99-67. GAO Reports, 1999. Disponível em: https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsu&AN=18227178&lang=pt-br&site=ehost-live. Acesso em: 21 jun. 2021.

UNITED STATES GENERAL ACCOUTING OFFICE. **Performance budgeting:** past iniciatives offer insights for GPRA implementation. Washington, 1997. Disponível em: https://www.gao.gov/assets/aimd-97-46.pdf Acesso em 12 out. 2021.

WILDAVSKY, Aaron. Political implications of budgetary reform. **Public Administration Review**, vol. 21, nº 4, 1961. Disponível em: www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp. Acesso em 16 out. 2022.

WILLOUGHBY, Katherine. Introduction to the symposium: PBB- Works like the BCS? **Public Administration Review**, 2011. Disponível em: https://zaguan.unizar.es/record/84315/files/texto_completo.pdf. Acesso em: 8 jun. 2021.