

# LIMITES DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO NAS DIMENSÕES ECONÔMICO-FINANCEIRA E SOCIOPOLÍTICA

<sup>1</sup>Elaine Cristina de Oliveira Menezes

<sup>2</sup>Fabiano Maury Raupp

<sup>2</sup>Paula Chies Schommer

<sup>3</sup>Rodrigo De Bona

<sup>2</sup>Arlindo Carvalho Rocha

<sup>1</sup>Universidade Federal do Paraná (UFPR), Matinhos, PR, Brasil

<sup>2</sup>Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Florianópolis, SC, Brasil

<sup>3</sup>Universidad Internacional Menéndez Pelayo e Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madri, Espanha

O artigo discute os limites do orçamento público brasileiro a partir das dimensões econômico-financeira e sociopolítica. É uma pesquisa qualitativa, do tipo bibliográfica e documental, baseada na análise de literatura e normas nacionais e internacionais, manuais e documentos técnicos sobre orçamento público. A dimensão econômico-financeira prioriza a análise técnica do processo orçamentário. Já a sociopolítica incorpora aspectos políticos do orçamento, governança e *accountability*, reconhecendo que são interdependentes e integrativos do mesmo sistema alocativo, ou seja, tecnopolítico. Apesar dos avanços, o desenvolvimento de ambas as dimensões ainda enfrenta desafios. Conclui-se que o orçamento público carece de uma ótica alocativa mais ampla, concebida como diferentes formas e sistemas de deliberação pública sobre a criação e a distribuição de riquezas da sociedade, priorizando-se o contexto e a equidade inter-geracional.

**Palavras-chave:** orçamento público, dimensão econômico-financeira, dimensão sociopolítica, governança, *accountability*

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v73.i4.5420>

ISSN: 0034-9240 | e-ISSN: 2357-8017



Submetido: 2 de março de 2021. Aceito: 13 de dezembro de 2021.

## **LÍMITES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO BRASILEÑO EN LAS DIMENSIONES ECONÓMICAS, FINANCIERAS Y SOCIOPOLÍTICAS**

El artículo discute los límites del presupuesto público brasileño a partir de las dimensiones económico-financiera y sociopolítica. Es una investigación cualitativa, del tipo bibliográfica y documental, basada en el análisis de la literatura y normas nacionales e internacionales, manuales y documentos técnicos sobre presupuesto público. La dimensión económico-financiera prioriza el análisis técnico del proceso presupuestario. La sociopolítica, a su vez, incorpora aspectos políticos del presupuesto, gobernanza y rendición de cuentas, reconociendo que son interdependientes e integradores de un mismo sistema asignativo, es decir, tecnopolítico. A pesar de los avances, el desarrollo de ambas dimensiones todavía enfrenta desafíos. Se concluye que el presupuesto público carece de una perspectiva asignativa más amplia, concebida como diferentes formas y sistemas de deliberación pública sobre la creación y distribución de riquezas en la sociedad, priorizando el contexto y la equidad intergeneracional.

**Palabras clave:** presupuesto público, dimensión económico-financiera, dimensión sociopolítica, gobernanza, rendición de cuentas

## **LIMITS OF THE BRAZILIAN PUBLIC BUDGET IN THE ECONOMIC-FINANCIAL AND SOCIO-POLITICAL DIMENSIONS**

The article discusses the limits of the Brazilian public budget considering the economic-financial and socio-political dimensions. This qualitative, bibliographic, and documentary research is based on literature analysis and national and international standards, guidelines, and technical documents. The economic-financial dimension emphasizes the technical analysis of the budget process. The socio-political dimension encompasses political aspects, governance, and accountability, recognizing that they are interdependent and integrative of the same allocative system, i.e., technopolitical. The development of both dimensions has advanced but still faces challenges. The study concludes that the public budget lacks a broader allocative perspective, conceived as different forms and systems of public deliberation on the creation and distribution of wealth in society, prioritizing the context and intergenerational equity.

**Keywords:** public budget, economic-financial dimension, socio-political dimension, governance, accountability

## 1. INTRODUÇÃO

A compreensão de como o governo obtém recursos públicos (de forma originária ou derivada), como aloca os recursos (planejamento e gestão) e quais são os resultados alcançados é tema clássico das finanças públicas (REZENDE, 2007). O orçamento público é um instrumento legal para fazer frente às necessidades das funções do governo – alocativas, distributivas e estabilizadoras, o que implica reconhecer que o governo atua para minimizar o impacto de falhas de mercado (REZENDE, 2007; GIAMBIAGI; ALÉM, 2008), incorporadas no quadro dos gastos públicos, com base na sua capacidade alocativa. O orçamento público constitui, também, um instrumento de controle político (GIACOMONI, 2012). Na concepção de Pires (2011) e de Couto e Cardoso Junior (2018), o orçamento público é um instrumento tecnopolítico em que se materializam os resultados de um processo decisório em torno da priorização das políticas públicas, marcado por disputas, cooperação, comandos hierarquizados e espaços de autonomia fragmentados.

No Brasil, de acordo com Nóbrega (2016), pouco se valoriza o processo orçamentário e as instituições fiscais. O debate acerca da alocação de recursos no orçamento não costuma aparecer na primeira página dos jornais ou no noticiário do rádio e da televisão (NÓBREGA, 2016). Embora nos últimos anos venha ocorrendo um debate árduo, no parlamento, na mídia e nas redes sociais, entre parlamentares e governo federal acerca da alocação de recursos do orçamento, o mesmo debate nem sempre se verifica junto aos entes subnacionais. A aprovação do orçamento no legislativo costuma passar despercebida, exceto quando há atrasos ou quando há embates, como foi o caso da LDO e LOA de 2021 (NÓBREGA, 2016; MENEZES *et al.*, 2021).

As notícias normalmente abordam a liberação de verbas para emendas parlamentares, quase sempre para obras e investimentos. Muitas vezes, essas emendas são associadas a ações paroquiais e a barganhas para aprovar assuntos de interesse do governo (NÓBREGA, 2016; MENEZES; SANTOS, 2021), o que pode acarretar corrupção e processos alocativos pouco transparentes (SODRÉ; ALVES, 2010). O fortalecimento institucional e da cidadania brasileira, entretanto, depende do entendimento do processo e da estrutura do orçamento público, suas dimensões e seus desafios.

Conforme Giacomoni (2012, p. 54), o orçamento governamental é uma área de estudo que envolve várias disciplinas, o que reflete “suas diferentes naturezas: política, econômica, administrativa, jurídica, contábil, financeira”. O processo orçamentário abrange todos os níveis de governo, nacional e subnacional, esperando-se que os sistemas orçamentários sejam coordenados, coerentes e consistentes entre os níveis de governo (OCDE, 2020), de acordo com características dos mandatos e níveis de autonomia de cada ente em cada país. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020), o orçamento apoia os pilares da governança pública moderna: integridade, transparência, participação,

responsabilidade e uma abordagem estratégica para planejar e alcançar os objetivos nacionais e regionais, sendo essencial na arquitetura de confiança entre o Estado e o cidadão.

A concepção predominante no Brasil e em diversos outros países é a do orçamento público como fixação de gastos e das prováveis fontes financiadoras da gestão estatal (GIACOMONI, 2012). Conforme López e Cámara (2018, p. 16), “a maioria dos autores define o orçamento como a expressão codificada da estimativa de receitas e previsão de despesas, entendido como um projeto econômico-financeiro em si mesmo”<sup>1</sup>.

Uma concepção mais ampla do orçamento público (PIRES, 2011; COUTO; CARDOSO JUNIOR, 2018), por sua vez, desafia a prática orçamentária, observando aspectos como o pouco conhecimento e participação da sociedade na definição das prioridades públicas, atraso na sua aprovação, descaracterização das leis durante a execução, bem como problemas de monitoramento e controle dos gastos públicos e dos resultados alcançados.

O presente artigo discute os limites do orçamento público brasileiro a partir de duas dimensões: a econômico-financeira e a sociopolítica. A econômico-financeira destaca aspectos técnicos do processo orçamentário, ao passo que a sociopolítica incorpora aspectos políticos relativos à governança e aos processos de *accountability*, reconhecendo que tais dimensões são partes interdependentes e integrativas de um mesmo sistema de alocação de recursos. O artigo intenta fomentar, assim, um debate sobre a concepção ampla do orçamento público no Brasil, ultrapassando a ideia de que é um mero instrumento formal de alocação de recursos, para aprofundar a sua análise como um instrumento tecnopolítico.

Trata-se de um estudo teórico, realizado por meio de uma pesquisa qualitativa, do tipo bibliográfica e documental, baseada na análise de literatura nacional e internacional e na legislação nacional, manuais e documentos técnicos sobre orçamento público brasileiro. Nos cinco tópicos posteriores a esta introdução, apresentam-se as dimensões do orçamento público, promove-se a discussão sobre os seus atuais limites e apresentam-se considerações que apontam no sentido da ampliação dos estudos acerca da dimensão sociopolítica do orçamento público brasileiro, com vistas a ampliar os potenciais e as alternativas para melhoria das formas alocativas atuais.

## 2. DUAS DIMENSÕES DO ORÇAMENTO PÚBLICO

### 2.1 Dimensão econômico-financeira

A trajetória do orçamento inglês contribuiu para a ênfase à dimensão econômico-financeira do orçamento público, “primeiro, por delinear a natureza técnica e jurídica desse instrumento

---

<sup>1</sup> Citação original: “La mayoría de los autores coinciden en definir el presupuesto como la expresión cifrada de la estimación de ingresos y previsión de gastos, entendidos como un proyecto económico y financiero en sí mismo” (LÓPEZ; CÁMARA, 2018, p. 16).

e, segundo, por difundir a instituição orçamentária para outros países” (GIACOMONI, 2012, p. 33). A França também influenciou a consolidação de regras orçamentárias utilizadas mundo afora, como, por exemplo, a anualidade do orçamento, sua votação antes do início do exercício, a totalidade das previsões de receitas e a fixação de despesas no orçamento, bem como a não vinculação da receita a despesa específica. Contribuições dos Estados Unidos e da Austrália figuram como inovações no quadro dos modelos e espécies de orçamentos voltados para programas e resultados, por exemplo (GIACOMONI, 2012; NÓBREGA, 2016).

No Brasil, o orçamento público atual foi moldado na Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), passando a ser mais articulado em relação ao que foi definido na década de 1960, e de caráter de curto e médio prazo, formatado por três peças legais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A elaboração e propositura desses instrumentos é de competência privativa do Poder Executivo, mas discutida e aprovada no âmbito do Poder Legislativo, com sanção final pelo chefe do Executivo.

A CF/88 definiu instrumentos econômico-financeiros, como o papel essencial da LDO na definição de prioridades e metas fiscais, e inovadores instrumentos sociopolíticos, como é o caso dos Conselhos de Políticas Públicas e das Audiências Públicas, entre outros (MENEZES *et al.*, 2020; MENEZES; RONCONI, 2019).

O PPA é a lei de maior abrangência e, segundo a CF/88, “estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração (...) para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada”. Esse é o plano que congrega os investimentos e demais gastos a serem realizados em diferentes programas de trabalho no transcurso de quatro anos, não coincidindo com o tempo de mandato. Embora o PPA busque promover a gestão por resultados, articular planejamento e recursos, promover intersectorialidade, estimular o uso de metas e indicadores e reduzir a descontinuidade entre mandatos (por meio de seu calendário de elaboração sem coincidir com o mandato dos eleitos), sua aplicação evidencia limitações na realização desses propósitos (TOLLINI, 2016; ALMEIDA; BIJOS, 2020).

A LDO, de vigência anual, compreende as “metas e prioridades da Administração (...), incluindo as despesas de capital” para o ano seguinte e tem, entre suas funções, orientar a elaboração da LOA. É também o instrumento legislativo que define, ano a ano, a porcentagem de recursos que pode ser remanejada pelo Executivo. “Além de autonomia”, o chefe do Poder Executivo “pode ganhar, com as LDOs ótimas oportunidades para *policy learning* – ou seja, para saber o que está funcionando – e ajustar a próxima LDO de acordo com a necessidade” (PRAÇA, 2016, p. 105). A LDO foi um caminho consolidado na trajetória orçamentária brasileira para compensar a desatualização da Lei n<sup>o</sup>. 4.320/1964 e propiciar maior flexibilidade à dinâmica orçamentária (PRAÇA, 2016).

O terceiro instrumento do processo orçamentário brasileiro é a LOA, de curto prazo, que estima as receitas e fixa as despesas para cada exercício financeiro e constitui-se na efetiva autorização legal para a execução, em um determinado exercício, dos orçamentos: i) fiscal; ii) de investimento; iii) da seguridade social. Possui vigência anual, é encaminhada pelo Poder Executivo ao Legislativo até quatro meses antes do final do exercício financeiro e deve ser devolvida para sanção pelo chefe do Poder Executivo até o encerramento do ano (BRASIL, 2021a; 2021k).

Uma vez propostas, discutidas, aprovadas e publicadas as leis orçamentárias, o passo seguinte é a execução do orçamento público, que se inicia com a publicação do Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD), documento que contém dados analíticos das despesas autorizadas, bem como os passos seguintes de execução da receita e da despesa pública.

O processo orçamentário inclui, ainda, o controle do orçamento, que retroalimenta o processo de planejamento, delineado pela CF/88, abrangendo os controles interno (realizado por agentes do próprio órgão) e externo (realizado pelo Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas) e o controle social (realizado por meio de audiências públicas e de conselhos de políticas públicas, dentre outros instrumentos).

No âmbito dos gastos públicos, o processo orçamentário é ancorado na Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 2021a). Além desse marco, o Decreto Lei nº 200/1967 (BRASIL, 2021b) contribuiu para a delimitação das atividades da administração pública, assim como o manual do orçamento público da ONU, baseado no orçamento-programa. A CF/88 recepcionou a Lei 4.320/1964 no que se refere às classificações da receita e despesa pública e, atualmente, elas se consolidam no Manual Técnico do Orçamento - MTO (BRASIL, 2021k) e no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (BRASIL, 2021l). O orçamento-programa organiza-se em programas de trabalho que, por sua vez, estruturam-se em ações – atividades, projetos e operações especiais –, e delinea a forma como o Estado gastará os recursos.

Nesse contexto, parece oportuno destacar a promulgação, em 15 de dezembro de 2016, da Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2021f), conhecida como EC do Teto dos Gastos Públicos, que limita o crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos. Portanto, além dos regramentos anteriores, deve também o processo de alocação de recursos considerar as limitações da EC 95 e seguir suas diretrizes.

Essa regra teve o intuito de corrigir a trajetória do déficit público brasileiro que desde 2014 passou a ser significativo (GIAMBIAGI, 2021). “Derrotar o déficit público, fazendo com que ele se situe em patamares administráveis sem comprometer a trajetória da dívida pública, é a grande tarefa pendente [...]” (GIAMBIAGI, 2021, p. 25). Todavia, para enfrentar essa tarefa, ainda mais em contexto de crise sanitária e socioeconômica como a atual, é preciso habilidade política para aprovar no Congresso medidas impopulares, bem como capacidade de comunicar ao eleitorado tais necessidades (GIAMBIAGI, 2021). Tal questão requer a articulação entre a dimensão econômico-financeira e sociopolítica do orçamento público.

No quadro da obtenção dos recursos públicos, a CF fortaleceu o federalismo brasileiro por meio do aumento da autonomia fiscal de estados e municípios e atribuição de competências a cada ente da federação (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008), embora essa distribuição de receitas ainda seja bastante desigual entre os entes federados.

A União detém, assim, o maior volume de tributos entre os entes federados, enquanto estados e municípios são responsáveis por diversas políticas e serviços. Há também disparidade na distribuição de recursos entre órgãos e poderes estatais – Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas, bem como nos níveis salariais entre servidores dos diferentes poderes e esferas de governo (MENDES, 2016; SILVA; MENEZES, 2017; MENDES, 2020). A concessão de benefícios fiscais, por sua vez, tem sido pouco transparente em diversos países (International Budget Partnership - IBP, 2020), raramente havendo prestações de contas sobre os benefícios negociados dessas renúncias de receitas para a sociedade, como em termos de efetiva geração de emprego e renda, proporcionalmente ao valor da receita renunciada.

A dimensão econômico-financeira, assim, é composta por inúmeros regramentos, classificações, prescrições e gestão dos recursos públicos no quadro do sistema de alocação de recursos públicos. Apesar dos avanços institucionais, o Brasil ainda carece de aprimoramento das regras e fortalecimento das instituições fiscais (NÓBREGA, 2016), o que será detalhado adiante.

## **2.2 Dimensão sociopolítica**

A dimensão sociopolítica do orçamento público focaliza a alocação de recursos como fenômeno definido politicamente, com maior ou menor grau de responsividade aos interesses da coletividade, envolvendo os mecanismos de representação e participação da sociedade (ROURKE, 1972). Essa dimensão vem ganhando evidência mundial nas últimas décadas, ainda que tenha sua origem na Carta Magna inglesa de 1217 (NÓBREGA, 2016; GIACOMONI, 2012). Essa tinha como premissa que nenhum tributo ou auxílio seria instituído no Reino sem anuência do Conselho Comum, órgão de representação da sociedade à época na Inglaterra.

Na década de 1970, Guerreiro Ramos afirmava que:

Uma das razões fundamentais em que os correntes modelos alocativos têm falhado em promover a melhoria das condições de vida das populações no Brasil, como no resto do mundo, consiste em que se baseiam na falaciosa concepção economicista da produção. (GUERREIRO RAMOS, 1979, p. 04)

Ainda segundo Guerreiro Ramos (1981), o processo alocativo é político e institucionalmente determinado e não determinativo, como supõe a economia convencional. Ou seja, “Em outras palavras, é o mercado que, em última análise, determina o que deve ser considerado como recursos e como produção” (GUERREIRO RAMOS, 1981, p. 180).

No quadro do orçamento público, por exemplo, a alocação de recursos estatais tem privilegiado o crescimento econômico e o curto prazo, o que coloca a racionalidade instrumental no centro dos processos alocativos estatais (GODARD, 2000). Tal lógica encontra entraves, pois a vida em sociedade prescinde de outros espaços de atualização humana, guiados pela racionalidade substantiva, pouco incorporada nos processos alocativos estatais no Brasil (GUERREIRO RAMOS, 1989).

Considerando-se a abrangência e a responsividade que deve permear a alocação de recursos em uma economia que vise, efetivamente, promover o bem-estar do seu povo, a governança e a *accountability* ganham relevância para o debate acerca da dimensão sociopolítica do orçamento público.

A governança permeia vários campos da área pública e privada, sendo um conceito polissêmico e complexo. Sob a ótica da governança, além de um instrumento de financiamento das políticas públicas e de coordenação da política fiscal, o orçamento é uma espécie de contrato entre Estado e sociedade. A governança orçamentária, por sua vez, refere-se aos processos, leis, estruturas e instituições que buscam garantir que o sistema orçamentário atenda a seus variados objetivos com sustentabilidade (BIJOS, 2014).

O tema da governança orçamentária tem ganhado espaço no âmbito internacional sob a ação de organismos como a OCDE, o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial. No Brasil, em sintonia com orientações desses organismos, foram publicados os Decretos nº 9.191/2017 e nº 9.203/2017 (BRASIL, 2021g; 2021h), que alteraram a forma de proposição de políticas públicas, de modo a fomentar a qualificação da informação “com base nos princípios e diretrizes previstas na Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional” (FERNANDES; SOUZA, 2019, p. 94).

A governança orçamentária demanda inovações institucionais e normativas no âmbito do planejamento e execução do orçamento nas diferentes esferas de governo e colaboração entre atores internos e externos à administração pública. Ao mesmo tempo, evidencia a necessidade de uma orçamentação assentada em pilares comuns à governança pública: integridade, transparência, participação e responsabilidade (FERNANDES; SOUZA, 2019; MENEZES *et al.*, 2020).

A *accountability*, por sua vez, que pode ser compreendida como processo de respostas a expectativas (HEIDEMANN, 2009), representa a busca de que o processo alocativo atenda às demandas da sociedade. Ademais, a *accountability* pode contribuir para a melhoria na prestação de serviços públicos (BOVAIRD; LOEFLER, 2012) e para aumentar a legitimidade e a confiança no governo e no sistema político (BRANDSEN; HONINGH, 2016). A responsividade constitui a mais substantiva entre as dimensões da *accountability* e, em termos de abordagem das necessidades da sociedade, permite uma avaliação mais consistente das metas de políticas públicas que os governos devem buscar (KOPPELL, 2005, p. 99).



As vicissitudes dos sistemas de *accountability* e, de modo amplo, do sistema político e administrativo brasileiro, afetam o processo orçamentário. A concentração de poder político e econômico, a ênfase ao curto prazo na alocação e os mecanismos de barganha por interesses privados prejudicam a possibilidade de modelos de governança e *accountability* ajustados ao contexto local e que contemplem interesses mais amplos e perspectivas de longo prazo (FERNANDES; SOUZA, 2019), bem como a redução das iniquidades no acesso a bens e serviços públicos.

Essencial, portanto, aprofundar as discussões sobre a dimensão sociopolítica do orçamento público, cujos mecanismos de governança orçamentária e de *accountability* no planejamento e na alocação dos recursos podem tornar a administração e a gestão pública mais próximas das expectativas da sociedade, reduzindo as assimetrias de expectativas, de informações e de acesso a serviços (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

### 3. LIMITES NA DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

Em que pese a complexidade e a amplitude das questões a serem respondidas, procura-se aqui focalizar os principais limites em duas dimensões do orçamento público brasileiro, reconhecendo que há interfaces entre essas dimensões, a econômico-financeira e a sociopolítica, que são interdependentes entre si.

A Lei Complementar de Finanças Públicas, requerida desde a CF/88 para regulamentar o processo orçamentário brasileiro, ainda não foi aprovada, mais de 30 anos depois. Assim, o processo orçamentário é regulado pela Lei nº 4320/1964, considerada inapropriada para coordenar a alocação de recursos. Verificam-se desajustes relativos à contabilidade pública que carecem de atualizações em função de o Brasil se inserir nas normas internacionais da Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2021). Há também inúmeras prerrogativas que requerem revisão, como, por exemplo, os desajustes na regulamentação dos fundos públicos, ainda regidos pela Lei nº 4.320/64.

O sistema tributário brasileiro, segundo Afonso (2016), perdeu a lógica definida dos primórdios da sua criação em 1960 e passou a ser um simples sistema arrecadatário que cometeu “todos os pecados possíveis (complexos, injustos, danosos às exportações e aos investimentos produtivos etc.), salvo arrecadar muito e cada vez mais” (AFONSO, 2016, p. 151).

Entre os principais problemas desse sistema está o fato de ser baseado em tributos regressivos, o que aprofunda a concentração de renda e a desigualdade social (AFONSO, 2016). Embora o Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) brasileiro na década de 1960 tenha sido inovador, por ser um dos primeiros impostos sobre valor adicionado implantados no mundo, ao longo do tempo ele foi sendo descaracterizado. Um dos aspectos que o torna disfuncional é o fato de que cada estado o regulamenta da forma que lhe convém.

Soma-se a isso a existência de alíquotas de abrangência interestadual. Esse sistema, que faz a alíquota de um mesmo produto variar entre 7 e 12%, foi criado para que houvesse redistribuição de receitas, em busca de equidade fiscal federativa. Todavia, gerou o que se denomina “guerra fiscal” entre os estados ou desequilíbrios distributivos no federalismo fiscal brasileiro (MENDES, 2020; MENDES, 2016).

Atualmente, em 2021, tramitam no Legislativo três propostas de reforma tributária. A primeira delas na Câmara dos Deputados, PEC 45/2019 (BRASIL, 2021i); a segunda no Senado, PEC 110/2019 (BRASIL, 2021j); e a terceira oriunda da proposta do Governo Federal, enviada no ano de 2020 ao Congresso Nacional. A tramitação dessas propostas se apresenta como oportunidade para que o Congresso possa, finalmente, promover a renovação do sistema tributário nacional, que necessita ser avaliado de maneira sistêmica para não comprometer a capacidade de gasto dos entes federados, não perpetrar novas disfunções ao sistema e, principalmente, torná-lo simples, fácil de ser implementado e mais flexível.

Outro problema do sistema é a centralização da arrecadação dos tributos pela União e a sua descentralização por meio de transferências constitucionais e voluntárias, o que acarreta baixo grau de autonomia dos entes federativos para a formulação de políticas públicas locais, com reflexos no que autores denominam de ilusão fiscal (ARAÚJO; SIQUEIRA, 2016; PANSANI; SERRANO; FERREIRA, 2020; ORAIR, 2020). O conceito de ilusão fiscal, conforme Araújo e Siqueira (2016, p. 190-191), foi desenvolvido por Amilcare Puviani, segundo o qual “os governantes possuem capacidade e incentivos para manipular a estrutura fiscal, criando ilusões otimistas.” Assim, “os benefícios dos programas governamentais são exagerados e seus verdadeiros custos são ocultados”. Como consequência, os contribuintes tendem a subdimensionar os custos e a superdimensionar os benefícios dos bens e serviços públicos ofertados pelo governo. Nesse sentido, as transferências intragovernamentais (constitucionais e voluntárias) podem ofuscar ou mesmo inibir o esforço de arrecadação dos entes subnacionais, distorcendo a percepção do cidadão em relação aos custos (pelo menor esforço de pagar impostos) da oferta dos serviços e ampliando as suas exigências por mais serviços, o que caracteriza a ilusão fiscal (ARAÚJO; SIQUEIRA, 2016; PANSANI; SERRANO; FERREIRA, 2020; ORAIR, 2020).

Os municípios, assim, estão inseridos no arranjo do federalismo fiscal brasileiro como receptores de transferências legais e constitucionais, que representam 70% das suas receitas disponíveis, em média. As transferências são cerca de metade das receitas disponíveis nas metrópoles e esse percentual cresce para 65% nas capitais regionais, 73% nos centros sub-regionais, chegando a 80% nos centros de zona e 87% nos centros locais (ORAIR, 2020). “O grande problema é que as falhas no desenho do sistema de transferências induzem dependência excessiva em relação às transferências e dão origem a dilemas do financiamento federativo” (ORAIR, 2020, p. 256).

No âmbito municipal, o fortalecimento da capacidade de autofinanciamento por meio da ampliação da tributação sobre a propriedade imobiliária é pouco explorado, por ser medida

impopular para os prefeitos, muito próximos de seus eleitores (demonstrando interconexão com a dimensão sociopolítica). A tributação sobre a propriedade, entretanto, tem potencial para compor a receita pública, por ser menos volátil, mais justa do ponto de vista social e mais contínua para ordenamento territorial (ORAIR, 2020).

Outro aspecto que merece debate é o limitado poder de alocação de recursos por meio do PPA. Segundo Tollini (2016), os principais problemas do PPA são: dificuldades de concepção de programas, em especial de maneira intersetorial; dificuldades de se estabelecerem indicadores adequados; dificuldade em mensurar metas; falta de poder aos gestores de programas; conflitos com as áreas de controle e meio ambiente; ausência de independência na avaliação dos programas; e ausência de informações confiáveis para auxiliar na elaboração da LOA. Já Almeida e Bijos observam, tanto em relação ao PPA como aos programas setoriais: “Sobram planos, mas faltam resultados” (ALMEIDA; BIJOS, 2020, p. 400).

A relação entre o curto e o longo prazo é outro dilema, uma vez que se tende a priorizar demandas de curto prazo muitas vezes, de manutenção da máquina administrativa ou de medidas populistas, em detrimento à alocação em investimentos, preocupada com as futuras gerações; e os níveis necessários de investimento *versus* gastos correntes para que a qualidade do serviço seja adequada à sociedade. O horizonte temporal do PPA, de quatro anos, tem acarretado projetos de investimento com tendência a se tornarem obras inacabadas, pois obras de infraestrutura podem durar mais de quatro, ou mesmo oito anos, período máximo de dois mandatos do chefe do Poder Executivo, o que contribui para descontinuidade de obras e desperdício de recursos.

A literatura do campo tem considerado relevante a utilização dos mecanismos de planejamento de médio prazo. A proposta da Comissão Europeia (2020) é a dos *Medium-term Budgetary Framework* (MTBFs), acordos fiscais que permitem ao governo estender o horizonte de elaboração de políticas fiscais e de investimento para além do calendário orçamentário anual (OCDE, 2021). No Brasil, tem-se o instrumento do PPA para planejamento e acompanhamento dos programas de médio prazo, mas ele é muito pouco efetivo, principalmente para avaliação da continuidade dos programas e nível de *enforcement*, para garantir continuidade, mesmo após trocas de coalizões no poder, seja em termos gerais ou setoriais. No caso do planejamento de infraestrutura para uma ou duas décadas, apesar de existirem planos nacionais de desenvolvimento e planos setoriais, como de educação e saúde, esses possuem papel apenas norteador no planejamento de atividades e programações orçamentárias de cada esfera de governo.

A aprovação da LOA, embora continue sendo a etapa principal na qual decisões importantes sobre política orçamentária, a maioria das medidas fiscais tem implicações orçamentárias que ultrapassam o ciclo orçamentário anual. Como resultado, a perspectiva de um ano fornece uma base ruim para um planejamento fiscal e de investimento sólido. Os MTBF, propostos pela OCDE (2021) e Comissão Europeia (2020), geralmente cobrem a elaboração, execução e

monitoramento de planos orçamentários plurianuais e contêm projeções de despesas e receitas, bem como os saldos orçamentários resultantes.

Os PPA, por certo, mobilizam a produção de informações por parte da burocracia pública, em especial, da Secretaria de Orçamento Federal, mas tais informações não são usadas para planejar investimentos. A literatura de orçamento vem indicando os MTBF como uma alternativa mais profícua, pois buscam fazer uma avaliação dos programas de trabalho de modo a dar continuidade àqueles que são efetivos para a sociedade e descontinuum àqueles não mais efetivos à sociedade (ALMEIDA; BIJOS, 2020). Na prática, podem proporcionar, inclusive, um cenário econômico prospectivo, podendo projetar o espaço fiscal necessário para implementar ações nos exercícios financeiros seguintes. O espaço fiscal desejável poderia ser o resultado de políticas de avaliação periódica dos gastos, priorizando algumas políticas e reduzindo aqueles programas antigos e pouco eficientes.

Tais problemas observados no PPA são aprofundados pelas desonerações e programas de incentivo aos setores produtivos, que costumam ser pouco transparentes e, ao longo do tempo, não têm sido avaliados para reconhecer quais setores deveriam continuar a ser incentivados. As desonerações e políticas ineficientes acabam se perpetuando no tempo e comprometendo a qualidade do gasto público (ALMEIDA; BIJOS, 2020; REGATIERI, 2020).

Outro elemento da dimensão econômico-financeira, no âmbito da receita pública, é a Receita Corrente Líquida (RCL), que pode vir a ser essencial para uma nova forma de alocação dos recursos via orçamento público, pois serve de parâmetro para os limites com despesas públicas, entre elas as de pessoal e endividamento público. A prática do cálculo da RCL no Brasil, entretanto, tende a estimar a receita a maior (superestimação), o que reduz a previsibilidade dos gastos e gera necessidade de limitações de empenho e suplementações de recursos, tornando o controle mais complexo. Nesse caso, “acaba-se comprometendo a previsibilidade do montante a ser gasto no exercício, pois os órgãos setoriais encarregados da execução orçamentária ficam sem saber de quanto disporão efetivamente para gastar” (TOLLINI, 2016, p. 137). A transparência do cálculo da RCL é essencial para gerar previsões mais precisas e, assim, minimizar a falta de recursos durante a execução orçamentária.

Há, também, inúmeros fundos no Brasil, considerados mecanismos de gestão financeira voltados à partilha da arrecadação, ao equilíbrio do desenvolvimento regional, à minimização do risco de crédito e acumulação de recurso, à garantia do pluralismo político/partidário e ao financiamento de políticas públicas (BASSI, 2019). Previstos na Lei nº 4.320/1964, os fundos especiais exigem amparo legal à sua constituição e os seus recursos se originam de suas receitas, cuja utilização se dá em finalidade específica.

Conforme Bassi (2019), a CF/88 trata dos fundos de maneira genérica, mencionando aquilo que deverá constar na LOA, sendo vedada a vinculação de receitas de impostos e remetendo que sua instituição, funcionamento e outras caracterizações constem em lei complementar. Todavia, esse mesmo autor reforça a fragilidade dos fundos especiais como mecanismo de financiamento das políticas públicas, já que as inovações, como é o caso do avanço dos mecanismos de registro financeiro nos sistemas governamentais, os tornaram desnecessários, tanto em termos de vinculação de receitas, quanto em termos de acumulação dos saldos ligados ao exercício financeiro subsequente (BASSI, 2019). Os fundos também têm sido expostos a uma série de intervenções fiscais.

Outro aspecto é o da inexistência de uma estrutura de controle fiscal de médio prazo. O controle do orçamento, instituído inicialmente pela Lei nº 4.320/1964, busca a legalidade da realização da receita e despesa, a fidelidade funcional dos agentes públicos e o cumprimento dos programas de trabalhos. O controle interno tem atribuições constitucionais como, por exemplo, proceder anualmente à avaliação da execução dos orçamentos e metas, dos resultados alcançados, da eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de recursos humanos, de suprimento de bens e serviços e operacional. Já o controle externo tem por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e o legal emprego do dinheiro público e o cumprimento da Lei de Orçamento: o Tribunal de Contas, por meio de inspeções e auditorias, emite um parecer e realiza o julgamento quanto a aspectos técnicos das prestações de contas e da gestão dos administradores de bens e recursos, enquanto o julgamento político é realizado pelo Poder Legislativo.

Entre as questões que ficam em aberto estão: quais órgãos de controle teriam a prerrogativa de avaliar o impacto das políticas públicas no médio prazo? Seria o controle externo? Em articulação com o controle interno, seria o controle social e mecanismos independentes de avaliação? Seja por meio do controle interno ou externo e suas articulações, a responsabilidade do Legislativo é fundamental tanto na avaliação das políticas públicas, quanto na avaliação estratégica da sua manutenção ou finalização (REZENDE; CUNHA, BEVILACQUA, 2010).

A estrutura de classificação (despesas, receitas e resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais) excessivamente detalhada e pouco inteligível à sociedade abre espaços para a chamada ‘contabilidade criativa’, dificultando a transparência. O orçamento-programa apoiou-se na possibilidade de substituição da ênfase dada ao gasto público em si, no modelo do orçamento tradicional, para uma ênfase dada aos resultados gerados pelos gastos públicos (REZENDE; CUNHA, BEVILACQUA, 2010; GIACOMONI, 2012; SANTOS; RAUPP, 2015). Ou seja, as classificações de receitas e despesas utilizadas são desafiadoras à compreensão pelo público em geral, pois requerem conhecimento contábil, jurídico e econômico, entre outros. Com o reforço aos controles de médio prazo e do papel do Poder Legislativo no acompanhamento das políticas públicas, tais classificações poderiam ser simplificadas.

Da mesma forma, os restos a pagar, apesar de terem sido objeto de inovações e controles, ainda são usados como instrumento de rolagem de dívidas. Eles foram originalmente criados para compatibilizar o término do exercício financeiro com a continuidade da administração pública, especialmente nas mudanças de gestão. Sua má utilização é consequência, em parte, de “deficiências do processo orçamentário como instrumento de planejamento. O orçamento, eivado por superestimativa de receitas e/ou subestimativa de despesas, embutia autorização para assunção de compromissos” não acompanhados “por efetiva arrecadação de receitas” (NASCIMENTO; DEBUS, 2009, p. 68). O advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 101/2000, buscou, entre outros avanços, aumentar o controle sobre este mecanismo legal (BRASIL, 2021c). Assim, deixar despesas para pagar no exercício seguinte deveria acontecer somente, e obviamente, se o gestor deixasse dinheiro suficiente para cobri-las.

Nesse quadro, os principais limites na dimensão econômico-financeira estão sintetizados no Quadro 1.

**Quadro 1 | Síntese dos limites na dimensão econômico-financeira**

Limites	Detalhamento
Normas e regulamentações	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausência de uma Lei Complementar de Finanças Públicas.</li> </ul>
Estrutura tributária	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regressividade predominante no quadro tributário brasileiro, onerando os mais pobres, favorecendo os mais ricos e ampliando desigualdades;</li> <li>Disfuncionalidade do sistema junto aos estados – guerra fiscal;</li> <li>Centralização dos tributos pela União e baixa proporção de descentralização de recursos, especialmente no âmbito municipal, por meio de transferências constitucionais e voluntárias, acarretando baixo grau de autonomia para estados e municípios na formulação de políticas públicas locais e abrindo margem à corrupção.</li> </ul>
Horizonte temporal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitado poder de alocação de recursos por meio do PPA para programas de investimentos intersetoriais.</li> <li>Horizonte temporal limitado do PPA, que acarreta projetos de investimento com tendência a se tornarem obras inacabadas.</li> <li>Pouca integração dos mecanismos de curto e médio prazo com os planos e políticas de longo prazo do setor público.</li> <li>Baixo potencial de acompanhamento dos indicadores de resultados dos programas do PPA.</li> </ul>
Receita pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>Superestimação da receita corrente líquida, o que reduz a previsibilidade dos gastos e gera necessidade de suplementação de recursos, tornando o controle mais complexo;</li> <li>Desajustes na regulamentação dos fundos públicos que ainda são regidos pela lei nº 4.320/64;</li> <li>Financiamentos de emendas por meio de favores e barganhas políticas.</li> </ul>
Despesas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistência de controle fiscal de médio prazo.</li> <li>Estrutura de classificação excessivamente detalhada e pouco inteligível à cidadania, abrindo espaços para a ‘contabilidade criativa’ e dificultando a transparência;</li> <li>Restos a pagar gerados sem controle e mecanismos de acompanhamento, sendo usados como instrumento de rolagem de dívidas e que mascaram a situação fiscal.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelos autores.

O Quadro 1 demonstra os inúmeros desafios a serem vencidos nesse início do século XXI no campo do planejamento e orçamento público. Para tanto, é preciso coordenação, engajamento e imaginação para encontrar os caminhos e que eles sejam mais flexíveis, contribuindo para que o setor público possa responder às necessidades da sociedade.

#### 4. LIMITES NA DIMENSÃO SOCIOPOLÍTICA

Os limites da dimensão sociopolítica são mais complexos e demandam, para a sua solução, níveis mais amplos de análise e de integração sociopolítica dos vários atores envolvidos.

Entre os limites na priorização dos gastos públicos no Brasil, tem-se a forma como as transferências voluntárias são distribuídas e condicionadas a programas delineados pelo governo federal, conforme apresentado na dimensão anterior. A distribuição de receitas e atribuições de competências entre os entes federados é um dos limites mais significativos do orçamento público brasileiro.

O município, que presta mais serviços diretamente à população e é o ente federado mais próximo do cidadão, tem apenas três dos doze principais impostos nacionais como fonte própria de recursos. Essa forma de distribuição de receitas tem impactado tanto a dimensão econômico-financeira quanto a sociopolítica, pois condiciona o desenvolvimento das políticas públicas orientadas pelos estados e municípios a programas idealizados nos órgãos setoriais e ministérios da União. Esses, em geral, são preconformados e pouco alinhados às necessidades e especificidades locais (ARAÚJO *et al.*, 2020; MENEZES *et al.*, 2020).

A rigidez dos limites constitucionais e fiscais impõe pouca flexibilidade na priorização dos gastos públicos, particularmente no âmbito municipal. Essa rigidez dificulta o ajuste do gasto às expectativas da sociedade em cada contexto (território) e período de tempo (época).

A dinâmica de alocação municipal e estadual brasileira evidencia, ainda, que o aumento do gasto tem priorizado a manutenção da máquina pública, havendo escassez de recursos para investimentos, o que tem gerado pouco impacto aos indicadores sociais de longo prazo (SANTOS; MENEZES; RAUPP, 2021; GIAMBIAGI, 2021), os quais contribuiriam para ganhos de eficiência (REZENDE; CUNHA, BEVILACQUA, 2010).

O desequilíbrio na distribuição da receita pública entre as esferas de governo federal, estadual e municipal e entre os órgãos e poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas contribui para disparidades nos níveis salariais entre servidores dos diferentes poderes (MENDES, 2016; SILVA; MENEZES, 2017) e esferas de governo.

O principal limite observado na dimensão sociopolítica do orçamento, e talvez o maior entrave à solução das vicissitudes do sistema político e administrativo brasileiro, consiste na pouca consistência e pouca utilização de mecanismos de governança orçamentária e de *accountability* no planejamento e na alocação dos recursos públicos.

Entre os dilemas envolvidos na elaboração e aprovação do orçamento público, está a relação entre o Executivo e o Legislativo, visível nas emendas parlamentares, que expressa disfunções do sistema político e da forma como o orçamento público é elaborado e aprovado no Brasil, envolvendo favores e barganhas políticas nem sempre transparentes (MENEZES *et al.*, 2021. Praça (2016) alerta que a LDO tem servido como um campo de manipulação governamental, por exemplo, se o relator da LDO na Comissão Mista de Orçamento for um agente da coalizão governista, dado que a LDO é o instrumento que possibilita ao Poder Executivo ter maior autonomia e flexibilidade orçamentária. Uma análise realizada por Praça (2016) acerca dos relatores das LDO do governo federal e sua relação com as coalizões, no período de 1989 a 2008, destacou a porcentagem de votações em que o partido do relator da LDO apoiou o governo:

[...] Dezesesseis desses relatores pertenciam a partidos da coalizão conforme definida por Figueiredo, cinco deles eram membros do partido do presidente da República à época. Dez relatores pertenciam ao PMDB, quatro ao PSDB, três ao PT, dois ao PFL e um ao PP (PRAÇA, 2016, p. 99).

Esse estudo demonstra três padrões de comportamento dos relatores e suas relações com a coalizão: a escolha do relator tem relação com a proximidade do mesmo às preferências do Poder Executivo; o relator não está em um partido que apoia fortemente o governo em plenário (caso de Collor); o partido que indicou o relator é um partido tradicional do centro, em que o governo foi apoiado em plenário (PRAÇA, 2016). Tudo isso demonstra que “o relator da LDO é escolhido com cuidado pela coalizão” (PRAÇA, 2016, p. 104).

O dilema das emendas parlamentares pode ter reflexo nas práticas de aprovação orçamentária dos entes subnacionais. Esse dilema remete ao descrito por Abranches (1988) acerca da organização do Executivo brasileiro com base em coalizões, cuja lógica de formação tem dois eixos: o partidário e o regional (estadual); somado à tradição constitucional (constituições extensas), que não só incluem os direitos fundamentais, mas também incorporam privilégios. Essas condições demonstram a necessidade de que “o governo procure controlar pelo menos a maioria qualificada que lhe permita bloquear ou promover mudanças constitucionais” (ABRANCHES, 1988, p. 22). Por óbvio, as coalizões têm reflexos na alocação de recursos no orçamento, pois esse é o instrumento que concentra a riqueza do Estado e, portanto, o poder (informações e recursos), corroborando com Praça (2016) no seu estudo sobre a trajetória da LDO no governo federal.

Durante a elaboração e a aprovação das leis do orçamento, para que haja mais transparência e abertura do processo à sociedade, está prevista a participação de conselhos de políticas públicas. Estes existem em todas as esferas de governo, são de formação paritária entre sociedade e Estado, e geralmente são consultados sobre a proposta da respectiva área ou política. Em alguns casos, como nos Conselhos de Saúde e de Educação, a aprovação pelo colegiado é requisito para validar a proposição orçamentária, antes de seu encaminhamento ao Legislativo.



Entretanto, tem-se observado fragilidades na ação de muitos conselhos, por diversas razões, que incluem os desafios de diversidade de representação, de qualificação técnica sobre a política em que atuam e sobre legislação e administração pública (DAGNINO, 2002), e baixo grau de transparência da administração pública para com os conselhos e desses para com a sociedade. Embora haja conselhos atuantes, qualificados e relativamente autônomos, há, também, casos de cooptação de conselheiros, nomeação de pessoas para aquela parcela de membros que deveria representar a sociedade civil que, na verdade, possui vínculos pessoais ou políticos, diretos ou indiretos, com o agente que deveria ser fiscalizado pelo conselho.

A LRF prevê, também, a realização de audiências públicas. Esses espaços de participação costumam ser pouco explorados pela sociedade, muitas vezes pela forma como são desenhados e conduzidos. Há casos em que a forma como as regras de participação no orçamento são institucionalizadas reforça o clientelismo orçamentário (BRELÀZ; ALVES, 2013).

Além das audiências, experiências como o orçamento participativo (BORBA; LÜCHMANN, 2007; FEDOZZI *et al.*, 2013) e o orçamento no bairro (MENEZES, 2015) visam aproximar o planejamento orçamentário dos cidadãos usuários dos bens e serviços. São iniciativas que geralmente focalizam os investimentos de curto prazo, planejando melhorias nos bairros ou regiões para o ano seguinte. De modo geral, o percentual do orçamento total disponível para esse tipo de ação é pequeno, já que grande parte das despesas possui caráter vinculado, como é o caso da folha de pagamento e da aplicação dos mínimos constitucionais em saúde e educação. Esses e outros fatores limitam a participação da sociedade na definição das demandas a serem contempladas no orçamento.

O monitoramento é outro aspecto relevante. Embora os sistemas de *accountability* demonstrem avanços institucionais, com inovações na legislação (LRF, Lei da Transparência, Lei de Acesso à Informação etc.) e atuação em rede dos órgãos de controle no combate à corrupção, há resistência tanto da classe política quanto da burocracia pública em tornar a alocação de recursos mais transparente (BRASIL, 2009; BRASIL, 2011). Por exemplo, há muito a avançar em transparência das renúncias fiscais concedidas e da aplicação dos recursos públicos, especialmente em relação a serviços executados por fornecedores privados.

Tem-se, ainda, pouca abertura dos órgãos de controle à sociedade e à participação, embora haja casos de abertura e colaboração (SCHOMMER *et al.*, 2015); bem como ausência do Conselho de Gestão Fiscal previsto pela LRF, o que dificulta a tomada de decisão e o acompanhamento da alocação de recursos públicos de maneira colegiada (não há um padrão de atuação pelos órgãos de controle). Predomina, ainda o caráter formalista do sistema de *accountability* brasileiro, que tem priorizado os processos em detrimento dos resultados e tem tornado mais complexo o sistema de monitoramento da alocação de recursos, afastando o controle dos cidadãos (ROCHA, 2012; SCHOMMER *et al.*, 2015; MENEZES *et al.*, 2015).

Estudos conduzidos por Cavalcante e Lariu (2012) demonstraram que a melhoria nos serviços públicos depende, também, de fatores como as condições do contexto político e a qualidade da burocracia pública – particularmente nos municípios, onde a maioria dos serviços é prestada ao cidadão, o que permite antever que os processos de *accountability* exercem papel fundamental no controle do orçamento público.

Desde a definição de prioridades até a formalização da alocação de recursos na LOA ocorrem pressões, por um lado de grupos e partidos políticos, bancadas e segmentos setoriais, algumas legítimas e outras por meio de corrupção, cooptação e elitização das demandas inseridas nas leis orçamentárias e de desvios de interesses coletivos para interesses parciais. O clientelismo, o favorecimento, o corporativismo e o insulamento burocrático, características da cultura política presentes no histórico de relação governo-sociedade no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1997), aprofundam essas pressões externas da agenda pública, afastando-a dos princípios da governança pública (integridade, transparência, participação, responsabilidade). Por outro lado, parte da sociedade civil – organizada ou não – e a mídia têm demandado e utilizado os recursos da transparência e do acesso à informação pública para acompanhar e pressionar pela manutenção de interesses mais abrangentes.

A assimetria de poder, para que o processo orçamentário reflita a diversidade de interesses, tem relação com a assimetria de informações e a falta de transparência no processo de negociação política para alocação dos recursos. Isso amplia a assimetria de expectativas, uma vez que, sem transparência, não se tem conhecimento real dessas negociações, das causas previstas e consequências esperadas de cada política pública planejada e selecionada para entrar no orçamento.

Não basta apenas o Estado ser confiável e responsável no âmbito da alocação dos recursos públicos, ele deve também ser responsivo e atender às necessidades e expectativas atuais e das futuras gerações, o que requer habilidade política, negociação, transparência e comunicação. Isso demonstra o papel estratégico do Poder Legislativo, de conselhos de políticas públicas e de organizações da sociedade civil, na conexão entre o curto e o longo prazo. A transparência é central também na execução e no controle do orçamento público, de modo a permitir monitoramento simultâneo à execução, o que destaca a importância da qualidade dos registros contábeis e dos sistemas de informação.

A tarefa de ser *accountable*, transparente e aberto à participação não é fácil, considerando que se trata de conceitos e práticas multidimensionais. Contemplam, por um lado, a obrigação de governantes, servidores, empresas e organismos civis responsáveis pelo uso dos recursos e prestação de serviços públicos de informar e justificar suas ações, sua conduta e seus resultados, sujeitando-se a recompensas ou a punições quando incorrem em mau desempenho ou violam as leis e os deveres públicos. Por outro, depende da existência de valores, instrumentos e atores sociais que exigem prestação de contas, controlam, avaliam, exercem vigilância, contrapeso e sancionam (HERNANDEZ; CUADROS, 2014).

No Quadro 2 é apresentada uma síntese dos principais limites na dimensão sociopolítica do orçamento público brasileiro.

### Quadro 2 | Síntese dos limites na dimensão sociopolítica

Limites	Detalhamento
Priorização do gasto público pouco flexível	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferências voluntárias condicionadas a programas delineados pelos ministérios do governo federal.</li> <li>• Rigidez dos limites constitucionais e fiscais que impõe pouca flexibilidade na priorização dos gastos públicos, particularmente no âmbito municipal.</li> <li>• Dificuldade de ajuste do gasto público no Brasil às expectativas da sociedade em cada contexto (território) e período (época).</li> </ul>
Participação cidadã limitada e pouco valorizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subutilização da participação da sociedade na definição das demandas a serem contempladas no orçamento.</li> <li>• Participação fragmentada ou não representativa da diversidade de perfis, interesses e necessidades da população.</li> <li>• Fragilidades de qualificação técnica e política de atores da sociedade civil, diante da complexidade dos processos orçamentários.</li> <li>• Elitização de parte da sociedade civil, ou seu compromisso com o governo que deveria fiscalizar, na definição da alocação e controle dos recursos públicos.</li> </ul>
Mecanismos de governança e <i>accountability</i> pouco desenvolvidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouca abertura dos governos e dos órgãos de controle à participação da sociedade.</li> <li>• Ausência do Conselho de Gestão Fiscal previsto pela LRF, o que dificulta a tomada de decisão e o acompanhamento da alocação de recursos públicos e dificulta certa padronização na atuação pelos órgãos de controle.</li> <li>• Ausência de informação, justificação e comunicação com a sociedade sobre o processo e composição orçamentária e sobre a necessidade de conter o déficit público por meio do teto de gastos.</li> <li>• Relações desequilibradas entre os poderes e níveis de governo e baixo grau de coordenação entre os diversos componentes do sistema de controle.</li> </ul>

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Os limites apresentados no quadro 2 corroboram com a ideia de que o exercício da governança e da *accountability* no processo orçamentário contempla, portanto, inter-relação entre aspectos instrumentais e substantivos, na atuação de cada parte e na interdependência entre elas (SCHOMMER *et al.*, 2015) e na inter-relação entre dimensão econômico-financeira e sociopolítica do processo orçamentário.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou compreender os limites do orçamento público brasileiro a partir de duas dimensões: a econômico-financeira e a sociopolítica, consideradas interdependentes entre si.

Da análise empreendida, destaca-se a necessidade de conceber o orçamento público à luz

de uma ótica de alocação de recursos mais ampla do que aquela concebida no atual ordenamento normativo e institucional. Essa nova ótica é concebida com diferentes formas e sistemas de deliberações políticas sobre o processo de criação e distribuição de riquezas da sociedade, muitas delas capitaneadas pelo Estado, e que devem contemplar as especificidades de cada contexto e o horizonte temporal no longo prazo (GUERREIRO RAMOS, 1981; HEIDEMANN, 2016). Essa visão prescinde de uma compreensão dos limites dos diferentes instrumentos estatais para alocar recursos públicos e promover melhorias nas condições de vida da população.

Para Guerreiro Ramos (1981; 1989), a vida humana associada é dependente de inúmeros subsistemas para se desenvolver e o Estado tem papel fundamental para desenvolver os diferentes enclaves dela. O autor identificou, por exemplo, cinco sistemas: i) sistema oligopolizado de produção; ii) sistema de produção de relativa competitividade; iii) sistema fronteiro; iv) sistema quase formal de microprodução; v) sistemas conviviais ou comunitários de produção. Esses sistemas devem ser levados em conta na formulação de políticas públicas capazes de desenvolver o potencial existencial das pessoas e das comunidades politicamente articuladas.

Entendendo o processo orçamentário como um instrumento que coloca em obra as possibilidades objetivas e escolhas humanas necessárias à manutenção da vida em sociedade e ao desenvolvimento das potencialidades humanas, observam-se, no caso do Brasil, fragilidades nessas duas dimensões do orçamento. É preciso destacar que a alocação de recursos no orçamento público não tem um fim em si mesma, como o atual sistema de planejamento, execução e controle tem se configurado, buscando a conformidade às normas e ao resultado dos programas (racionalidade instrumental). Ela poderia ou deveria ser concebida como instrumento que coloca em obra as possibilidades da racionalidade substantiva. Ou seja, a racionalidade instrumental (normas, controles, conformidades etc.) subordina-se a questões substantivas da vida humana associada, tendo a manutenção da vida e a realização existencial humana como aspecto central das preocupações alocativas.

A análise das diversas etapas de elaboração, aprovação e execução do orçamento, as partes e os interesses envolvidos e as pressões exercidas sobre o processo alocativo evidenciam a complexidade e a necessidade da ampliação de estudos, pesquisas e práticas que promovam a introdução de mecanismos de transparência e responsividade tanto na dimensão econômico-financeira quanto na dimensão sociopolítica da alocação de recursos. No Brasil, temos recorrido à formalização de mecanismos de cunho instrumental e normativo. Embora os avanços na dimensão econômico-financeira possam ser corroborados pelas diretrizes da OCDE (2020) e essas sejam relevantes, isso não basta. O amadurecimento da sociedade brasileira em relação à dimensão sociopolítica é tão ou mais relevante quanto os avanços na econômico-financeira.

Temos nos preocupado pouco com a dimensão sociopolítica, tanto na definição de prioridades para a alocação de recursos públicos quanto para com a responsividade dos atores envolvidos no momento da definição dessas prioridades e do seu controle. Por outro lado,

crece o reconhecimento de que os mecanismos de *accountability* são fundamentais na busca por responsividade dos atores envolvidos ou a serem envolvidos no processo orçamentário.

Nesse sentido, o presente artigo aponta para a necessidade de ampliação dos estudos acerca da dimensão sociopolítica do orçamento público brasileiro, com vistas a se compreender os potenciais e as alternativas para melhoria das formas alocativas atuais. Todavia, como os sistemas alocativos são interdependentes, constata-se que o avanço na dimensão sociopolítica requer mudanças na dimensão econômico-financeira, principalmente no que se refere à descentralização dos recursos, dando condições para que cada região, estado e município escolham suas formas e mecanismos de priorização e alocação de recursos, em que as prioridades recaiam sob questões de melhoria das condições existenciais das pessoas, o que depende e se articula com a sustentabilidade da vida.

Reconhece-se, assim, o potencial da abordagem de Guerrreiro Ramos (1981) para avançarmos nos estudos sobre planejamento e orçamento público, visto que o Estado poderia colocar em obra sua função facilitadora, promovendo e coordenando subvenções (*grants*) e doações (*gifts*) para garantir que os espaços existenciais da vida humana associada pudessem se desenvolver ao mesmo tempo que os espaços econômicos. Para tanto, é preciso que a burocracia e o ambiente político sejam considerados e preparados para essa nova forma de conceber a alocação de recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M.R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.
- AFONSO, J. R. R. Sistema tributário, o Brasil ainda voltará a ter um? In: SALTO, F.; ALMEIDA, Mansueto. *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016.
- ALMEIDA, D. P. B.; BIJOS, P.R.S. Planejamento e orçamento no Brasil: propostas de inovação. In: SALTO, F. S.; PELLEGRINI, J. A. (Org). *Contas públicas no Brasil*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- ARAUJO, J. M.; SIQUEIRA, R.B. Demanda por gastos públicos locais: evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil. *Estudos Econômicos*, v. 46, n. 1, p. 189-219, 2016.
- ARAÚJO, R. J. R. *et al.* A relação da natureza das transferências governamentais e a responsabilidade fiscal de governos municipais brasileiros. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 23 n.1, p. 124-140, 2020.
- BASSI, C. de M. *Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento*. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2458.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2458.pdf). Acesso em: 10 dez. 2019.

BIJOS, P. R. S. *Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão*. Brasília: Senado Federal, 2014.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. *Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.

BOVAIRD, T.; LOEFLER, E. *We're all in this together: harnessing user and community co-production of public outcomes* Birmingham, UK: University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 2012.

BRANDSEN, T.; HONINGH, M. Distinguishing different types of coproduction: a conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review*, v. 76, n. 3, p. 427-435. doi:10.1111/puar.12465. 2016.

BRASIL. *Constitucional da República Federativa do Brasil de 1988*. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08 dez. 2021.

BRASIL. *Constituição Federal*. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 08 fev. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967*. 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 08 dez. 2021b.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016*. 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 03 dez. 2021f.

BRASIL. *Lei complementar n. 101, de 04 de maio de 2000*. 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 08 fev. 2021c.

BRASIL. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 22 fev. 2021e.

BRASIL. *Lei n. 131, de 27 de maio de 2009*. 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 22 fev. 2021d.

BRASIL. *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964*. 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 08 fev. 2021a.

BRASIL. *Lei n. 9.191, de 01 de novembro de 2017*. 2017b. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos

ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm). Acesso em: 22 fev. 2021h.

BRASIL. *Lei n. 9.203, de 22 de novembro de 2017*. 2017a. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm). Acesso em: 22 fev. 2021g.

BRASIL. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP*. 2021b. Ministério do Planejamento. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/20122018\\_CPU\\_MCASP\\_8\\_ed\\_-\\_publicacao\\_com\\_capa\\_2vs.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/20122018_CPU_MCASP_8_ed_-_publicacao_com_capa_2vs.pdf). Acesso em: 08 fev. 2021l.

BRASIL. *Manual Técnico do Orçamento - MTO*. 2021a. Ministério do Planejamento. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-versao7.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2021k.

BRASIL. *PEC n. 45/2019*. Câmara dos Deputados. 2019a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>. Acesso em: 08 fev. 2020i.

BRASIL. *PEC n. 110/2019*. Câmara dos Deputados. 2019b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>. Acesso em: 08 fev 2020j.

BRELÀZ, G. de.; ALVES, M. A. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). *Revista de Administração Pública*, v. 75, n. 4, p. 803-26, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Política e insulamento burocrático no Brasil. Prefácio a Edson de Oliveira Nunes. *Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1997.

CAVALCANTE, P.; LARIU, C. Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais. *Revista do Serviço Público*, v. 63, n. 3, p. 343-361, 2012.

COMISSÃO EUROPEIA. *What are medium-term budget frameworks (MTBFs)?* Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/medium-term-budgetary-framework\\_pt#downloads](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/medium-term-budgetary-framework_pt#downloads). Acesso em: 29 jul. 2020.

COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, J.C. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. *Boletim de análise político-institucional*, n. 19, 2018.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FEDOZZI, L.; FURTADO, A.; BASSANI, V. D. S.; MACEDO, C. E. G.; PARENZA, C. T.; CRUZ, M. *Orçamento participativo de Porto Alegre: perfil, avaliação e percepções do público participante*. Porto Alegre: Hartmann, 2013.

FERNANDES, A. S. A.; SOUZA, T. S. *Ciclo orçamentário brasileiro*. Brasília: Enap, 2019.

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2012.

- GIAMBIAGI, F. *Tudo sobre o déficit público: o Brasil na encruzilhada fiscal*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- GODARD, O. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Orgs.). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para as ciências ambientais*. São Paulo: Cortez, 2000, p. 201-266.
- GUERREIRO RAMOS, A. G. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- GUERREIRO RAMOS, A. G. Limites da modernização. *Jornal do Brasil*. 22, jun., 1979.
- GUERREIRO RAMOS, A. G. Problemas alocativos da economia brasileira. *Jornal do Brasil*, 02 ago. 1981.
- HEIDEMANN, F. G. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília, DF: UnB, 2009, p. 301-309.
- HEIDEMANN, F. G. Formas de alocação de recursos no Brasil: elementos analíticos inescusáveis, segundo Guerreiro Ramos. *Ilha*, v. 18, n. 1, p. 185-204, 2016.
- HERNANDEZ, A.; CUADROS, D. Iniciativas de transparência y accountability en América Latina: naturaleza, tipología e incidencia en la democracia y el desarrollo In: PINHEIRO, D.; MELO, D.; COSTA, J. (Org.). *Democracia: desafios, oportunidades e tendências*. Florianópolis: Imaginar o Brasil, 2014, p. 226-270.
- INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org>. Acesso em: 22 maio 2020a.
- KOPPELL, J. G. S. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. *Public Administration Review*, v. 65, n. 1, p. 94-108, 2005. doi: 10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x.
- LÓPEZ, M. A.; CÁMARA, L. M.-G. G. de la. *Presupuesto y gasto público em España*. Madrid: Dykinson, 2018.
- MENDES, M. A política de pessoal do governo federal. In: SALTO, F.; ALMEIDA, M. (Org.). *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016.
- MENDES, M. O federalismo do avesso. In: SALTO, F. S.; PELLEGRINI, J. A. (Org.). *Contas públicas no Brasil*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- MENEZES, E. C. O. *A participação social na elaboração, aprovação e controle dos instrumentos de planejamento estatal do município de Florianópolis – Santa Catarina*. Relatório Pós-doutorado apresentado ao Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: ESAG/UDESC, 2015.
- MENEZES, E. C. O. *et al.* Planejamento Municipal em debate: trajetória e prioridades no Município de Florianópolis. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 12, n. 1, 2020.



MENEZES, E. C. O.; SCHOMMER, P. C.; ROCHA, A. C.; TURNES, V. A. Planning, accountability and local governance: the implementation of the Plan of Goals in a Brazilian City. *Anais... IRSPM Conference 2015*, Birmingham, Inglaterra, 2015.

MENEZES, E. C.; SANTOS, R. C. N. *As emendas parlamentares do orçamento 2021: haveria mesmo espaço?* Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/as-emendas-parlamentares-do-orcamento-2021-haveria-mesmo-espaco/>. Acesso em: 06 dez 2021.

MENEZES, E. C.; RAUPP, F. M.; SACRAMENTO, A. R.; ALMEIDA, D. R. *O Fundão eleitoral e o orçamento público de 2022*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/o-fundao-eleitoral-e-o-orcamento-publico-de-2022/>. Acesso em: 05 dez 2021.

MENEZES, E. C. O. et al. As emendas parlamentares no contexto do orçamento público: alocação de recursos no governo federal 2019-2020. In: *VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2021*, Brasília. Anais VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública..

MENEZES, E. C. O.; RONCONI, L. Social accountability and citizen engagement in healthcare: the experience of a brazilian city. *Revista Eletrônica Gestão e Sociedade*, v. 13, p. 2820-2838, 2019.

NASCIMENTO, E. R., DEBUS, I. *Lei Complementar nº. 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Tesouro Nacional, 2ª. ed., 2009.

NÓBREGA, M. Construção e desmonte das instituições fiscais. In: SALTO, F.; ALMEIDA, M. *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016.

OCDE. *Medium-term expenditure frameworks*. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/medium-term-expenditure-frameworks\\_5k3tx6gcpf38.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fcomponent%2Fgov\\_glance-2013-27-en&mimeType=pdf#:~:text=MTEFs%20typically%20span%20a%20period,ceilings%20with%20descriptive%20forward%20estimates](https://www.oecd-ilibrary.org/medium-term-expenditure-frameworks_5k3tx6gcpf38.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fcomponent%2Fgov_glance-2013-27-en&mimeType=pdf#:~:text=MTEFs%20typically%20span%20a%20period,ceilings%20with%20descriptive%20forward%20estimates). Acesso em: 9 dez 2021.

OCDE. *Principles of budgetary governance*. OECD Senior Budget Officials, July 2014. Disponível em: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>. Acesso em: 11 maio 2020.

ORAIR, R. O. *Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral*. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9181/1/Dilemas%20do%20Financiamento.pdf> Acesso em: 18 jun 2020.

PANSANI, D. A.; SERRANO, A. L. M.; FERREIRA, L. O. G. Análise de evidências e causas do efeito flypaper e da ilusão fiscal nos estados e municípios brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 12, n. 3, 2020.

PIRES, V. *Orçamento público: abordagem tecno-política*. Araraquara, 2011.

PRAÇA, S. A prática das leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) no governo federal brasileiro. In: SALTO, F.; ALMEIDA, M. *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016.

REGATIERI, R. O monitoramento e a avaliação de políticas públicas. In: SALTO, F. S.; PELLEGRINI, J. A. *Contas Públicas no Brasil*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

REZENDE, F. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2007.

REZENDE, F.; CUNHA, A.; BEVILACQUA, R. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 4, p. 959-992, 2010.

ROCHA, A. C. Democracia, Accountability e Participação. *Anais... VI ENAPGS*. São Paulo, 2012.

ROURKE, F. *Bureaucratic power in national politics*. Boston: Little, Brown, 1972.

SANTOS, A. P.; MENEZES, E. C. O.; RAUPP, F. M. *Prioridade do Gasto Público: Análise das Microrregiões de Paranaguá-PR e Baixo Vale do Itajaí-SC*. Anais do XLV Encontro da ANPAD - EnANPAD 2021 Online, 4 a 8 out, 2021. 2177-2576

SANTOS, G. K.; RAUPP, F. M. Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 6, p. 1429-1451, 2015.

SCHOMMER, P. C.; ROCHA, A. C.; SPANIOL, E. L.; DAHMER, J.; & SOUSA, A. D. Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 6, p. 1375-1400. 2015

SILVA, C. S.; MENEZES, E. C. de O. O duodécimo orçamentário frente à lei de responsabilidade fiscal: um debate acerca da accountability e da autonomia administrativo-financeira dos poderes. *Anais... I Congresso Internacional do Setor Público*. Florianópolis, 2017.

SODRÉ, A. C. de A.; ALVES, M. F. C. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 14, n. 3, p. 414-433, 2010.

TOLLINI, H. M. Repensando a gestão das finanças públicas no Brasil. In: SALTO, F.; ALMEIDA, M. *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016.


#### **Elaine Cristina de Oliveira Menezes**

 <https://orcid.org/0000-0002-1427-0744>

Professora Adjunta do Curso de Administração Pública e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

eoliveira.menezes@gmail.com

#### **Fabiano Maury Raupp**

 <https://orcid.org/0000-0001-9533-2574>

Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor associado na Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

fabianoraupp@hotmail.com

#### **Paula Chies Schommer**

 <https://orcid.org/0000-0001-9919-0809>

Professora de administração pública e pesquisadora do grupo de pesquisa Politeia – Coprodução do bem público: accountability e gestão do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina; Professora colaboradora do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia.

paulacs3@gmail.com

**Rodrigo De Bona**

 <https://orcid.org/0000-0002-3576-6626>

Doutorando em Economia e Governo - Universidad Internacional Menéndez Pelayo e Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, Espanha. Mestre em Administração - UFSC. Pós-Graduado em Ouvidoria Pública - Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI) e Grupo Verbo. Auditor Federal da CGU.

[debona.floripa@gmail.com](mailto:debona.floripa@gmail.com)

**Arlindo Carvalho Rocha**

 <https://orcid.org/0000-0003-1193-2244>

Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Professor e pesquisador do Grupo de Pesquisas Politeia do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC).

[arlindo.rocha@udesc.br](mailto:arlindo.rocha@udesc.br)