

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ANTONIO CARLOS PAIVA FUTURO

MUDANÇAS EM INSTITUIÇÕES FISCAIS:
o caso das Leis de Diretrizes Orçamentárias federais

**BRASÍLIA,
SETEMBRO 2015**

ANTONIO CARLOS PAIVA FUTURO

MUDANÇAS EM INSTITUIÇÕES FISCAIS:

o caso das Leis de Diretrizes Orçamentárias federais

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção do título de Especialista em Direito
Tributário e Finanças Públicas no Curso de
Pós-Graduação Lato Sensu em Direito do
Instituto Brasiliense de Direito Público.

**BRASÍLIA,
SETEMBRO 2015**

ANTONIO CARLOS PAIVA FUTURO

MUDANÇAS EM INSTITUIÇÕES FISCAIS:

o caso das Leis de Diretrizes Orçamentárias federais

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Tributário e Finanças Públicas no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito do Instituto Brasiliense de Direito Público.

Aprovado pelos membros da Banca Examinadora em ___/___/___, com menção

___(_____
_____).

Banca Examinadora

Dedico este trabalho aos meus familiares, amigos e colegas de trabalho pelo apoio recebido, em especial, à minha esposa pela compreensão e apoio incondicional durante todo este processo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte suprema de todo saber.

À minha esposa, pela confiança depositada em mim.

Aos muitos colegas de trabalho da Secretaria de Orçamento Federal que colaboraram com suas críticas e sugestões para a realização desta monografia, em especial, ao amigo Carlos Leonardo Klein Barcelos, que compartilhou comigo muitas de suas ideias e experiências de pesquisa e docência no tema da mudança das instituições orçamentárias, inclusive em relação ao processo de revisão da literatura.

Aos colegas de classe, pelos momentos que passamos juntos e pelas experiências trocadas.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta pesquisa.

The spirit of a people, its cultural level, its social structure, the deeds its policy may prepare – all this and more is written in its fiscal history, stripped of all phrases. He who knows how to listen to its message here discerns the thunder of world history more clearly than anywhere else.

O espírito de um povo, seu nível cultural, sua estrutura social, o resultado das suas políticas - tudo isso e muito mais está refletido em sua história orçamentária, desnudada de todas as frases. Aquele que consegue ouvir sua mensagem é também capaz de discernir, com maior clareza do que os demais, os trovões da história (tradução livre).

Joseph Schumpeter [(1990) 1918]

RESUMO

A adequada alocação dos recursos públicos é fundamental ao desenvolvimento de qualquer sociedade, já que tem o condão de enfrentar os problemas coletivos que impedem ou limitam o alcance da prosperidade decorrente da melhoria das condições materiais das pessoas e das organizações. O grau de sucesso desse intento, no entanto, depende fortemente do conjunto das normas e regras (instituições/estrutura de governança) que regulam o processo orçamentário, orientando as escolhas e garantindo/impedindo a efetiva implementação das decisões. Em conformidade com a Carta Constitucional de 1988, há vinte e cinco anos o governo federal passou a adotar um marco legal de importância central ao processo orçamentário: a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. De lá para cá, foram muitas as transformações, quer sejam no cenário da política, quer sejam no âmbito da economia ou mesmo da vida cotidiana da população. Em face disso, surgem algumas indagações interessantes. Como as instituições orçamentárias respondem às metamorfoses impostas pelo tempo? Seria a LDO uma instituição inelástica ao tempo e às mudanças do contexto fiscal brasileiro? Ou seja, teria a LDO permanecido fundamentalmente a mesma em termos de sua estrutura, funções e resultados? Ou haveria evidências de que ela mudou para conciliar o processo alocativo com os 'novos tempos e contextos'? Nesse caso, que mudanças seriam essas? Como a LDO teria evoluído em termos de sua estrutura, funções e resultados? De que modo e por que esse processo de 'adaptação institucional' se desenvolveu dessa forma? A fim de examinar o fenômeno da mudança institucional da LDO e de oferecer argumentos e respostas em torno das indagações propostas, este trabalho propõe a existência de três diferentes regimes fiscais no qual se inseriram as LDO's ao longo dos últimos vinte e cinco anos. Lançando mão de postulações teóricas típicas do quadro analítico 'neoinstitucionalista', elaboram-se diferentes proposições na tentativa de identificar, descrever e explicar alguns dos mecanismos de mudança institucional na governança do processo orçamentário federal. A principal conclusão é de que a LDO sofreu mudanças substanciais em relação a sua estrutura, funções e resultados e que o padrão das mudanças é mais complexo do que supõem as hipóteses tradicionais sobre mudança institucional. De fato, a persistência da LDO nesses vinte e cinco anos não significa uma ausência de mudanças. A natureza essencialmente distributiva das instituições orçamentárias, a diversidade, as lacunas e as contradições intrínsecas a elas propiciam reconfigurações também por meio de reinterpretações, de aplicações heterodoxas, de emendamentos estratégicos e de negligência seletiva na aplicação das regras. Neste sentido, a direção e a capacidade que a LDO tem de regular o orçamento não é um parâmetro fixo, mas uma variável sensível às variações nos contextos econômicos e sociais e, principalmente, à permanente disputa entre as coalizões políticas e suas ideologias e doutrinas correspondentes.

Palavras-chave: Orçamento público; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Mudança institucional.

ABSTRACT

Proper allocation of public resources is vital to the development of any society, as it has the power to address the collective problems that prevent or limit the scope of prosperity of people and organizations. The degree of success of this effort, however, strongly depends on the set of standards and rules (institutions/governance structure) that regulate the budget process, guiding the choices and ensuring/impeding the effective implementation of decisions. In accordance with the Constitution of 1988, around twenty-five years ago, the federal government began to adopt a legal framework of central importance to the budget process: the Budget Guidelines Law - LDO. Since then, there have been many changes, whether in the political scenario, whether in the economic or even the everyday lives of people. On the face of it, there are some interesting questions. As the budget institutions respond to the transformations imposed by time? LDO would be an inelastic institution to time and changes in the Brazilian fiscal context? That is, the LDO have essentially remained the same in terms of its structure, functions and results? Or was there evidence that it has changed to accommodate the allocative process with the 'new times and contexts'? If so, what changes would they? How the LDO has evolved in terms of its structure, functions and results? How and why this process of 'institutional adaptation' has evolved this way? In order to examine the institutional change phenomenon of LDO and offer arguments and answers questions around the proposals, this paper proposes the existence of three different tax regimes in which they inserted the LDO's over the last twenty-five years. Making use of typical theoretical postulations of the analytical framework 'neo-institutionalist', are elaborated various proposals in an attempt to identify, describe and explain some of the institutional mechanisms of change in the governance of the federal budget process. The main conclusion is that the LDO has undergone substantial changes with respect to its structure, functions and results and that the pattern of change is more complex than assume the traditional assumptions about institutional change. Indeed, the persistence of these LDO twenty-five years does not mean an absence of change. The essentially distributive nature of budget institutions, diversity, gaps and contradictions intrinsic to them provide reconfigurations also through reinterpretations of unorthodox applications, amendments strategic and selective negligence in applying the rules. In this sense, the direction and the ability of the LDO has a regular budget is not a fixed parameter, but a sensitive variable to changes in the economic and social contexts and mainly to the ongoing dispute between the political coalitions and their ideologies and corresponding doctrines.

Keyword: *Public budget; Budget Guidelines Law; Institutional change.*

LISTA DE SIGLAS

AI: Abordagem Incremental.

ANeo: Abordagem Neoinstitucionalista.

CF/88: Constituição Federal de 1988.

CPR: Pool de Recursos Comuns ou *Common Pool Resources*.

EBE: Economia do Bem-Estar.

FMI: Fundo Monetário Internacional.

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA: Lei Orçamentária Anual.

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal.

PPA: Plano Plurianual.

RGO: Reforma Gerencial dos Orçamentos.

SOF: Secretaria de Orçamento Federal.

TEP: Teoria da Escolha Pública.

SUMÁRIO

ABSTRACT	7
LISTA DE SIGLAS.....	8
INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1: REVISÃO DA LITERATURA	17
1.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.....	17
1.2 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PROCESSO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS NO SETOR PÚBLICO.....	19
1.2.1 A provocação seminal de V. O. Key	20
1.2.2 Abordagens neoclássicas do orçamento público: Economia do Bem-Estar e Teoria da Escolha Pública (Public Choice)	21
1.2.3 Abordagem incremental do orçamento público.....	23
1.2.4 Abordagem neoinstitucionalista do orçamento público	25
1.2.5 Abordagem do ‘pool de recursos comuns’ do orçamento público	29
1.3 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE MUDANÇA INSTITUCIONAL	31
CAPÍTULO 2: ESTRATÉGIAS METODOLÓGICA E ANALÍTICA	38
2.1 Mudança institucional nas LDO’s como um estudo de caso.....	38
2.2 A variável a ser descrita e explicada: ‘ Δ LDO’	39
2.3 Contextos político-institucionais em que se inserem as mudanças da LDO	40
2.3.1 <i>Contexto 1: sustentabilidade focada em participação e em direitos sociais</i>	40
2.3.2 <i>Contexto 2: sustentabilidade focada no gerencialismo e na austeridade</i>	40
CAPÍTULO 3: APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	42
3.1 PRINCIPAIS MUDANÇAS PERCEBIDAS EM RELAÇÃO À ESTRUTURA.....	42
3.2 PRINCIPAIS MUDANÇAS PERCEBIDAS EM RELAÇÃO ÀS FUNÇÕES.....	44
3.3 PRINCIPAIS MUDANÇAS PERCEBIDAS EM RELAÇÃO AOS OBJETIVOS.....	46
3.4 ESPECULANDO SOBRE CAUSAS DE RESILIÊNCIA INSTITUCIONAL: A AUSÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR DE FINANÇAS.....	51
3.5 ESPECULANDO SOBRE CAUSAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL: A LDO COMO UM ESTATUTO ANUAL DE FINANÇAS.....	52
3.6 ESPECULANDO SOBRE CAUSAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL: CONJUNTURA CRÍTICA E A PONTUAÇÃO DA LDO	53

3.7 ESPECULANDO SOBRE CAUSAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL: NOVOS PAPEIS IMPOSTOS À LDO COMO UMA SOLUÇÃO ‘ADEQUADA’	55
3.8 ESPECULANDO SOBRE CAUSAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL: NOVOS OBJETIVOS DA LDO COMO UMA SOLUÇÃO ESTRATÉGICA QUE RESPONDE À DINÂMICA DA DISPUTA DE PODER.....	57
CAPÍTULO 4: CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS	66

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por tema o estudo da mudança institucional relacionada a um dos principais marcos legais na governança do orçamento público federal: a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO¹ (objeto).

A LDO foi instituída pela Carta Constitucional de 1988 e sua primeira vigência no âmbito do governo federal se deu há mais de um quarto de século, mais precisamente no ano de 1990 com a Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989. De lá para cá, foram muitas as transformações experimentadas pelo país, quer sejam no cenário da política, quer sejam no âmbito da economia ou mesmo na vida cotidiana da população.

Em face disso, surgem algumas indagações interessantes. Como instituições (regras e normas) fiscais que são centrais ao processo orçamentário², como é o caso da LDO, respondem às metamorfoses impostas pelo tempo? Seria a LDO uma instituição intransigente e inflexível ao tempo e às mudanças do contexto nacional? Isto é, teria a LDO permanecido fundamentalmente a mesma em termos de sua estrutura, funções e objetivos? Ou haveria evidências de que ela mudou para conciliar o processo alocativo com os imperativos dos 'novos tempos e contextos'? Nesse caso, que mudanças seriam essas? Como a LDO teria evoluído em termos de sua estrutura, funções e objetivos? De que modo esse processo de 'adaptação institucional' teria se desenvolvido?

A importância de tal estudo reside no fato de que as instituições orçamentárias criam os estímulos que moldam o comportamento dos agentes envolvidos no processo de alocação dos recursos públicos. Ou seja, são instituições orçamentárias como a LDO que definem a qualidade dos resultados decorrentes da alocação dos recursos públicos.³ Neste sentido,

¹ Em conjunto com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei Orçamentária Anual (LOA), a LDO forma a tríade fundamental dos instrumentos de planejamento e orçamento no Brasil.

² É importante destacar que o orçamento público é um instrumento capaz de afetar o modo como a renda, a riqueza e o poder se distribuem na sociedade. Ou seja, ele tem efeitos distributivos (custos e benefícios da alocação recaem de forma diferente sobre os diversos segmentos que constituem a sociedade). Nesse sentido, é presumível que existam correlações causalidades entre metamorfoses políticas, sociais e econômicas e mudanças em instrumentos da política orçamentária/fiscal.

³ Dependendo da qualidade de suas instituições, a orçamentação pública pode promover justiça/injustiça fiscal, uso próprio/desvios do dinheiro arrecadado, concentração/desconcentração da renda e da riqueza que o país

descrever e especular sobre a direção das mudanças dessas instituições em resposta às transformações dos contextos políticos, econômicos e sociais parece fundamental ao intuito de avançar a compreensão da dinâmica da orçamentação pública no âmbito do governo federal brasileiro.

Além de ser requisito imprescindível à conclusão do curso de Especialização em Direito Tributário e Finanças Públicas do Instituto Brasiliense de Direito Público, esta pesquisa contribui para o avanço do conhecimento de um tema de grande importância não apenas para o Direito Financeiro, mas também para os campos de estudos da Economia, da Administração Pública e da Ciência Política. De fato, a presente monografia lança mão de conhecimentos e ideias desenvolvidos pela literatura das diversas disciplinas das Ciências Sociais.

O objeto instituições orçamentárias (que constituem a estrutura da governança da alocação de recursos públicos) vem ganhando grande relevo nas duas últimas décadas, especialmente na literatura internacional, que entende a qualidade da governança como fator determinante para o sucesso do processo orçamentário e para a prosperidade socioeconômica de qualquer nação. O tema da mudança institucional (ou seja, como mudam as regras e normas que constituem uma determinada estrutura de governança) tem longa tradição nas Ciências Sociais,⁴ mas foi mais recentemente que surgiram os avanços de maior potencial para abordar processos de mudança em contextos complexos, como é o caso da alocação dos recursos públicos.

A escolha do tema e do objeto conta com a concordância plena do orientador e é fruto do interesse pessoal do aluno, bem como da organização em que ele desenvolve suas atividades profissionais (Secretaria de Orçamento Federal). Acredita-se que essa pesquisa possa trazer contribuições, ainda que modestas, à teoria e à prática da orçamentação pública no Brasil, além de inspirar e instigar novos aportes no futuro próximo.

produz, exploração sustentável/insustentável dos recursos da sociedade, aplicação em políticas públicas legitimadas/contestadas e judicializadas e etc.

⁴ No caso específico da orçamentação pública, há duas formulações bem difundidas sobre mudança institucional: o Incrementalismo e o Equilíbrio Pontuado, as quais são complementares e serão exploradas na seção que revisa a literatura.

Em face do exposto, o objetivo geral deste trabalho é a identificação e a descrição das principais mudanças ocorridas na estrutura, nas funções e nos objetivos da LDO, desde a sua primeira vigência até os dias atuais. Investigam-se o surgimento de novos e o abandono de antigos comandos normativos (capítulos, seções, subseções, artigos, parágrafos, incisos, alíneas e etc.), interpretando-os à luz das teorias abordadas neste trabalho. Em síntese, focaliza-se a trajetória das mudanças experimentadas pela LDO. Em complemento ao objetivo geral, busca-se especular sobre os fatores mais influentes na mudança institucional sofrida pela LDO. A fim de jogar alguma luz sobre tais processos e oferecer explicações causais parciais (conjecturas), utilizam-se quatro proposições teóricas distintas (mas não necessariamente excludentes) que são recorrentes na literatura sobre mudança institucional. A partir dos mecanismos, processos e resultados que elas preconizam, procura-se avaliar seu grau de congruência (sua capacidade explanatória no caso de estudo).

Não é propósito do presente trabalho esgotar o debate sobre o tema da mudança institucional ou sobre os movimentos de alteração da LDO. Por certo não se estabelecerá um ponto final na referida discussão. Pretende-se, tão-somente, aclarar o pensamento existente sobre o tema, circunscrevendo-o ao debate recente sobre a importância das instituições orçamentárias. Tampouco se buscam generalizações amplas acerca dos achados de pesquisa, sobretudo devido ao 'pequeno número de casos' investigado. Espera-se, no entanto, que o caso examinado propicie generalizações contingentes possivelmente úteis também aos demais entes federativos e a outros objetos da governança orçamentária no setor público.

Como guia ao desenvolvimento desta pesquisa formularam-se as seguintes indagações:

- a) Como as instituições orçamentárias (em especial a LDO) respondem às metamorfoses impostas pelo tempo?
- b) Seria a LDO uma instituição inelástica ao tempo e às mudanças do contexto fiscal brasileiro? Ou seja, teria a LDO permanecido fundamentalmente a mesma em termos de sua estrutura, funções e objetivos?
- c) Ou haveria evidências de que ela mudou para conciliar o processo alocativo com os 'novos tempos e contextos'?

- d) Nesse caso, que mudanças seriam essas? Como a LDO teria evoluído em termos de sua estrutura, funções e objetivos?
- e) De que modo esse processo de 'adaptação institucional' teria se desenvolvido?

As hipóteses consideradas seguem as postulações de quatro proposições teóricas examinadas.

- a) Proposição 1 - A perspectiva da dependência da trajetória: o processo de mudança institucional como um padrão tipicamente dependente de escolhas pretéritas, calcado em 'soluções compatíveis com o legado das regras anteriormente estabelecidas'.
- b) Proposição 2 - A perspectiva das conjunturas críticas: o processo de mudança como um padrão tipicamente de pontuações no equilíbrio, calcado em 'soluções que rompem com a trajetória'.
- c) Proposição 3 - A perspectiva da lógica da adequação: o processo de mudança como um padrão tipicamente apropriado, calcado numa 'solução considerada legítima (ainda que simbólica).
- d) Proposição 4 - A perspectiva do neoinstitucionalismo de coalizão: o processo de mudança institucional como um padrão tipicamente dependente do contexto político, calcado em 'soluções estratégicas que respondem à dinâmica da disputa presente por recursos de poder'.

Quanto à metodologia empregada, optou-se pelo estudo de caso, já que se trata de uma lei com centenas de comandos normativos e em vinte e cinco versões (uma para cada ano do período analisado). No âmbito da presente pesquisa, o estudo de caso é útil porque favorece a conciliação entre uma visão mais larga da história fiscal brasileira (processo) e uma perspectiva detalhada das principais mudanças (eventos) que afetaram a LDO ao longo desse tempo. Logo, esta abordagem permite não apenas integrar certos acontecimentos relevantes como também especular sobre suas causas geradoras. Conforme destaca Rezende (2011), os estudos de casos são desenhos apropriados para penetrar a natureza dos mecanismos causais da mudança institucional.

Por fim, além desta introdução, o presente trabalho foi estruturado por meio de quatro outros capítulos, quais sejam a revisão de literatura, as estratégias analítica e metodológica, a apresentação e a discussão dos resultados e as considerações finais. Com este itinerário, espera-se alcançar os objetivos colimados por este estudo.

CAPÍTULO 1: REVISÃO DA LITERATURA

O presente capítulo elabora uma revisão da literatura que trata do tema e/ou do objeto abordado neste trabalho. A partir dela se busca apresentar uma síntese dos principais aportes realizados até aqui, apontando seus limites e suas relações com a pesquisa ora desenvolvida.

1.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Crises orçamentárias (ou fiscais) são eventos recorrentes mundo afora e tornaram-se ainda mais problemáticos nos últimos anos, na medida em que os Estados foram ganhando relevância no processo de organização econômica e política da sociedade. Regimes orçamentários insustentáveis, nos quais os déficits são persistentes e a trajetória do endividamento explosiva, ou nos quais os governos são incapazes de gerar políticas públicas fundamentais ao desenvolvimento do país, resultam invariavelmente em crises econômicas sérias com graves consequências, que se estendem também às esferas política e social.

Então, surge a indagação: o que determina o sucesso da alocação dos recursos públicos? Por que alguns países parecem ser mais propensos a se envolverem em crises orçamentárias graves em comparação a outros? Que fatores interferem primordialmente nesse desempenho?

Há hoje uma vibrante literatura no âmbito do Direito, da Economia, da Ciência Política e da Administração Pública, que se debruça sobre essas questões. Embora vários fatores tenham sido analisados e testados⁵, formou-se certo consenso sobre a conexão entre o desempenho fiscal e a qualidade das instituições orçamentárias.⁶ Isso está refletido nas

⁵ Que combinam, por exemplo, variáveis ligadas à história, à geografia, à religião e até mesmo à cultura, incluindo as atitudes e hábitos dos habitantes de um país em relação ao governo e aos seus compatriotas. Veja-se, entre outros, Acemoglu, Johnson & Robinson (2004).

⁶ Correspondem à coleção de regras e normas que governam o processo orçamentário ao longo de suas mais variadas instâncias (VON HAGEN, 2007, p. 290). As instituições orçamentárias fornecem os estímulos que impelem os agentes a tomarem esse ou aquele curso de ação. Em face disso, cabe à estrutura de governança orçamentária estabelecer as restrições e os incentivos necessários ao adequado aproveitamento dos recursos públicos.

postulações do chamado ‘neoinstitucionalismo’, corrente de pensamento que vem ganhando destaque crescente na pesquisa social.⁷

Embora o conceito de instituições admita alguma variação, a definição mais intuitiva e disseminada foi proposta por Douglass North (1993): instituições são regras e normas humanamente concebidas que funcionam como restrições para estruturar as relações políticas, econômicas e sociais, estabilizando as expectativas em relação ao comportamento dos atores em suas interações.

Neste sentido, instituições podem ser tanto formalmente estabelecidas, como por exemplo, a Constituição, as leis, os decretos e as portarias governamentais, quanto podem ser estabelecidas de maneira informal, sem que estejam registradas em escrituras oficiais, tal como ocorre com as tradições, tabus, costumes e a outros tipos de recomendações e expectativas sociais.⁸

Tal como os demais processos de natureza política, social e econômica, a alocação de recursos no setor público (ou seja, o processo orçamentário) é guiada por um conjunto de regras, em especial por aquelas de natureza formal. Esse conjunto de regras pode ser entendido como estrutura de governança orçamentária (por vezes referida como regime fiscal).⁹ A LDO constitui-se numa das mais importantes instituições¹⁰ que formam essa estrutura de governança, regulando de modo importante a alocação dos recursos públicos.

Contudo, as regras que constituem a governança orçamentária não são necessariamente imutáveis, ficando sujeitas a alterações em decorrência das metamorfoses da própria sociedade. Algumas dessas mudanças podem ocorrer através de rupturas radicais, tais como aquelas que atingiram o sistema orçamentário com a sanção das constituições de 1969 e

⁷ Apenas como ilustração, considere-se que três dos maiores expoentes do neoinstitucionalismo contemporâneo foram agraciados com o Prêmio Nobel de Economia por suas pesquisas envolvendo o papel das instituições na organização empresarial e social: Douglass North (1993) e Oliver Williamson e Elinor Ostrom (2009).

⁸ Note-se que o conceito de instituições abrange também o modo de se interpretar e aplicar as regras essas normas.

⁹ Estrutura de governança orçamentária diz respeito ao conjunto de regras e normas (instituições), formais ou informais, que definem o modo pelo qual as escolhas alocativas do setor público são discutidas, acordadas, implementadas, monitoradas, fiscalizadas e cumpridas.

¹⁰ No sentido de que, ao estabelece restrições e incentivos ao comportamento dos indivíduos, afetando a propensão de adoção de certos cursos de ação, favorecendo o alcance de determinados resultados coletivos e dificultando a obtenção de outros (NORTH, 1990).

1988, que romperam, em grande medida, com os instrumentos e processos alocativos até então existentes. De fato, esses dois adventos constitucionais revogaram boa parte do legado institucional orçamentário, e deram origem a novas regras e instrumentos de alocação de recursos públicos.

De outro lado, instituições orçamentárias podem sofrer transformações substanciais também por meio de processos graduais e contínuos, baseados em mudanças incrementais e cumulativas. Isto é, mudanças importantes nas instituições orçamentárias tanto podem se desenvolver de maneira mais abrupta, provocando alterações súbitas, quanto de maneira lenta e silenciosa, acumulando ajustes que alteram de forma importante os objetivos e os resultados que as instituições produzem.

1.2 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PROCESSO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS NO SETOR PÚBLICO

A orçamentação pública é um tema importante no âmbito das Ciências Sociais. Ela diz respeito a como as coletividades decidem alocar e dispende seus recursos de forma a resolver problemas que as afetam mutuamente. Os debates sobre essas questões remontam à história da humanidade e estão diretamente associados à evolução dos Estados e à forma como o poder público se relaciona com a sociedade.

Richard Musgrave (1985), um consagrado professor da área de Finanças Públicas, comenta que a ‘doutrina fiscal’ é fruto, sobretudo, dos avanços ocorridos no ferramental da análise econômica e da revisão das crenças inerentes à filosofia política, tal como a substituição das perspectivas contratualista de Hobbes e do direito natural de Locke pelo utilitarismo de Bentham e Smith e, mais recentemente, por concepções igualitaristas e democráticas de governo. Esses movimentos teriam desaguado em mudanças importantes na percepção sobre o papel do Estado e sobre os objetivos da política orçamentária (MUSGRAVE, 1985).

Considerando que essa monografia examina a trajetória de mudanças da LDO em face de metamorfoses políticas, econômicas e sociais nos últimos vinte e cinco anos, torna-se interessante considerar, ainda que de forma resumida, a evolução da ‘doutrina orçamentária’.

1.2.1 A provocação seminal de V. O. Key

Em um artigo fundamental para o campo de estudos orçamentários¹¹, V. O. Key Jr. destacou que a questão mais relevante da orçamentação é como alocar recursos públicos escassos entre diferentes propósitos, obtendo o máximo retorno. Key estimulou economistas a resolverem o seguinte dilema: “[em] que bases devemos decidir alocar x dólares na atividade ‘A’ ao invés de alocá-los na atividade ‘B’?” (KEY, 1940, p. 1.138). Key chegou a sugerir que a saída para esse problema poderia ser encontrada através da aplicação da teoria neoclássica da economia, mas alertou que a esperança de uma teoria abrangente sobre como alocar recursos públicos se revelaria uma ilusão, na medida em que o problema de conciliar as demandas concorrentes era essencialmente um problema de filosofia política. Caso essa linha de investigação fracassasse, Key (1940) propugnou que as soluções deveriam ser buscadas através de uma melhor compreensão dos elementos institucionais que guiam as decisões alocativas, o que implicaria uma análise cuidadosa e abrangente do processo orçamentário.

Hoje se percebe que as respostas ao dilema de Key seguiram diferentes caminhos. Algumas das abordagens focalizaram as vantagens comparativas do Estado na economia, apontando a racionalidade da intervenção pública de acordo com a análise das condições de oferta e de demanda inerentes a certos bens e serviços.¹² Outras buscaram estabelecer meios para definir prioridades na aplicação dos recursos públicos: inicialmente, com base na ideia de custo-efetividade derivada do princípio de utilidade-marginal¹³ e, mais adiante, com o auxílio de análises de custo-benefício¹⁴ que prometiam uma avaliação monetária (um denominador comum para custos e benefícios) das intervenções públicas.

De fato, muito da confiança que sustentou tais abordagens foi fundada nos progressos da teoria econômica, especialmente em microeconomia e finanças públicas. Teorias

¹¹ *The Lack of a Budgetary Theory (1940)*. *American Political Science Review*, 34(6): 1137-1144, dec. 1940.

¹² Veja-se, por exemplo, a teoria sobre bens públicos, sistematizada por Paul Samuelson (1954), e as demais circunstâncias genericamente tratadas por ‘falhas de mercado’ exposta por Stiglitz (2000, p. 91-108).

¹³ Conforme sugeriu Pigou (1928, *apud* KEY, 1940, p. 1.138-1.139), “os recursos devem ser distribuídos entre os diferentes usos de forma que o retorno marginal da satisfação seja o mesmo em todos eles [...]. O gasto deve ser distribuído sabiamente, de forma que o último centavo dedicado a cada uso produza o mesmo retorno real.”

¹⁴ Embora os conceitos de custo-efetividade e de custo-benefício estejam relacionados, não há perfeita equivalência entre eles. O primeiro é uma técnica econômica que compara os custos e os resultados relativos em relação a cursos de ação alternativos sem, contudo, atribuir um valor monetário aos resultados. Já a análise de custo-benefício atribui um valor monetário na mensuração dos efeitos, permitindo a derivação de uma taxa de retorno social de cada alternativa avaliada.

normativas como as da Economia do Bem-Estar e da Teoria da Escolha Pública se propuseram a oferecer um guia sobre como e quando o governo deveria tributar a sociedade e despende seus recursos (MEYERS, 1996).

1.2.2 Abordagens neoclássicas do orçamento público: Economia do Bem-Estar e Teoria da Escolha Pública (Public Choice)

A abordagem baseada na Economia do Bem-Estar (EBE) tem longa tradição no pensamento econômico. Ela assume alguns pressupostos sobre o comportamento dos atores (indivíduos, empresas e governos): (i) possuem preferências racionais retratadas nas suas funções de utilidade; (ii) adotam comportamento maximizador; (iii) são benevolentes e sua função de utilidade retrata o bem-estar de toda a sociedade (o chamado interesse público).

Um dos problemas dessa abordagem é que ela é difícil de ser aplicada na prática, já que a noção de bem-estar social é um conceito de natureza política (que reflete como a sociedade, ou parte dela, percebe seus objetivos e os incorpora a determinados princípios de justiça distributiva). Em virtude das diferenças de crenças e das distintas preferências dos atores, isso tende a gerar visões de bem-estar e de justiça que são difíceis de reconciliar em torno de uma noção comum de ‘interesse público’.

Diante de tal dificuldade, a EBE remete ao sistema político a responsabilidade de definir a função de bem-estar da sociedade. No entanto, há outro problema: não há um sistema de agregação de preferências que seja capaz de assegurar que as decisões tomadas coletivamente sejam sempre coerentes e democráticas. Outra limitação da EBE é a premissa de que o governo atue (inclusive no processo de alocação dos recursos orçamentários) como um decisor unitário, benevolente e coerente, capaz de reconhecer e optar por alternativas políticas que maximizam o bem-estar social. Como se sabe, o processo orçamentário se desenvolve a partir de inúmeras e complexas interações entre diversos atores.

A fim de superar parte dessas limitações, mas sem abandonar os principais elementos da perspectiva neoclássica, a Teoria da Escolha Pública (TEP)¹⁵ propôs uma abordagem

¹⁵ A teoria da escolha pública foi, ao longo das últimas décadas, a principal crítica teórica da Economia do Bem-Estar ou *welfare economics*. Enquanto a primeira centrava-se na análise dos “fracassos de mercado” e os evocavam para justificar a intervenção do Estado na economia, a teoria da escolha pública procura enfatizar os “fracassos do governo” e os limites da intervenção estatal (PEREIRA, 2011).

assentada na dinâmica interna do processo de alocação de recursos no setor público, combinando aportes teóricos e análises desenvolvidas por disciplinas como o Direito, a Economia e a Ciência Política. A TEP defende que as decisões alocativas no setor público devam ser tratadas como fruto da interação entre os diversos atores, e não como um problema de otimização de uma determinada função de bem-estar social a ser perseguida por um ator unitário e benevolente. Políticos, burocratas e grupos de interesse interagem em uma espécie de ‘mercado político’, onde recursos orçamentários são trocados por votos, prestígio e poder político.

Os principais pressupostos da TEP são: (i) os atores são racionais e buscam seu próprio interesse, e não o interesse público; (ii) regras formais (constituições, leis e normas infralegais) restringem o comportamento dos atores que participam do mercado político, podendo orientar suas escolhas na direção do interesse público; (iii) a ação do Estado ocorre numa perspectiva contratualista, de modo que seu objetivo não é a otimização de uma Função de Bem-Estar Social, mas o reflexo do contrato social pactuado com os cidadãos (o que resulta em prescrição de limites rígidos à atuação do Estado).

Foram várias as críticas feitas a essa abordagem. Além da suposição irreal da existência de um mercado político plural, onde oferta e demanda por recursos públicos permitiriam o surgimento de um equilíbrio competitivo no ponto ideal do eleitor mediano¹⁶, há a crítica de que no contexto multidimensional das políticas públicas o equilíbrio dessa interação torna-se dependente de instituições que regem, por exemplo, o processo de formação de agenda e o processo eleitoral. De fato, a realidade dos regimes democráticos contemporâneos tem mostrado que o equilíbrio na interação entre políticos e eleitores não é induzido apenas pelas preferências dos eleitores, mas também é direcionado pela qualidade das instituições que regulam as escolhas desses eleitores (dependente, por exemplo, da qualidade do sistema eleitoral, da modalidade de financiamento das campanhas ou do custo e da influência das propagandas partidárias).

Na prática, os sistemas políticos parecem ser menos plurais e democráticos do que pressupõe o Teorema do Eleitor Mediano e as escolhas orçamentárias parecem depender muito fortemente do contexto institucional em que elas se processam. Assim, a metáfora do

¹⁶ O chamado Teorema do Eleitor Mediano preconiza que as escolhas orçamentárias dentro de uma democracia perfeitamente competitiva irão convergir na direção das preferências do eleitor mediano.

mercado político e da livre competição entre interesses políticos como mecanismo para a promoção do bem comum demonstra sofrer de severas limitações, especialmente no contexto das instituições orçamentárias brasileiras, onde as assimetrias de poder, de riqueza e de renda são indiscutivelmente amplas e influentes nas decisões do poder público.

Em suma, as críticas à Economia do Bem-Estar e à Teoria da Escolha Pública apontam para a relevância de se compreender o contexto institucional subjacente às decisões orçamentárias. Elas são convergentes no sentido de que ambas percebem que o processo orçamentário é fruto da interação entre preferências e instituições, o que torna impossível explicar as decisões alocativas no setor público como um fenômeno dissociado de seu contexto institucional. E foi, em boa medida, a partir desse consenso que surgiram três outras abordagens alternativas para explicar o processo orçamentário: a abordagem incremental, a abordagem neoinstitucionalista e a abordagem do orçamento como um pool de recursos.

1.2.3 Abordagem incremental do orçamento público

Em meados da década de 1950, Charles E. Lindblom, Aaron Wildavsky e outros autores postularam que decisões governamentais, em especial as orçamentárias, ocorrem de modo incremental, ou seja, de forma gradual e marginal (DAHL & LINDBLOM, 1953; LINDBLOM, 1959, BERRY, 1990; WILDAVSKY, 1964). Neste sentido, a abordagem Incremental (AI) surgiu como uma espécie de antítese ao racionalismo das perspectivas neoclássicas¹⁷, argumentando que as proposições fundadas no modelo de decisão racional falharam ao desconsiderar as limitações humanas, sobretudo quanto a real capacidade de resolução de problemas complexos ou capciosos. A escassez da informação, o alto custo de análise, a imperfeição dos métodos de estimação, a impossibilidade de separar fato e valor na elaboração dos orçamentos e o enorme conjunto de políticas públicas que competem por recursos escassos reduzem a credibilidade da hipótese de uma racionalidade compreensiva.

De acordo com a AI, essas escolhas alocativas (e as comparações inerentes a elas) ocorreriam de maneira parcial e sequencial. Assim, o orçamento seria feito e refeito ao longo do tempo, mediante aproximações sucessivas dos objetivos. Logo, o melhor critério de

¹⁷ As quais, como se viu, assumem que os decisores dispõem de: informação completa, capacidade cognitiva suficiente para selecionar e processar todas as informações envolvidas nas escolhas, visão precisa dos impactos gerados por cada alternativa, conhecimento sobre os valores e interesses dos cidadãos, além de competências, de recursos e de tempo suficientes para otimizar o processo decisório.

decisão seria a realização de acordos mútuos que constituíssem uma base consensual sobre a qual os atores envolvidos pudessem continuamente barganhar e ajustar seus interesses (LINDBLOM, 1959; BERRY, 1990).

Aaron Wildavsky, considerado o principal expoente da AI no campo da orçamentação pública, em sua obra *The Politics of the Budgetary Process*, asseverou que:

O principal fator determinante do tamanho e conteúdo do orçamento deste ano é o orçamento do ano passado. A maior parte do orçamento é produto de decisões tomadas anteriormente [...] O orçamento pode ser concebido como um iceberg, cuja parte mais significativa encontra-se abaixo da superfície, fora de qualquer controle. [...] A orçamentação é incremental, e não compreensiva. A sabedoria essencial de uma unidade orçamentária é reconhecer como improvável que sua programação seja revista como um todo a cada ano [...] Em vez disso [...] é dada especial atenção a uma gama restrita de acréscimos e decréscimos (WILDAVSKY, 1964, p. 13-15).

A ideia central desse conceito é a de que as dotações orçamentárias são relativamente estáveis ao longo do tempo, já que o orçamento corrente é amplamente baseado no orçamento do ano anterior. Wildavsky (2003) explica:

[...] Muitos itens são padronizados, meramente repetidos a cada ano pela simples razão de que não há motivos para contestá-los. Compromissos de longo prazo foram assumidos, e a parte deste ano é separada do total e incluída como parte do orçamento anual. [...] Alguns programas de duração continuada que se afigurem satisfatórios não são mais questionados. [...] O orçamento de uma unidade quase nunca é revisto integralmente a cada ano, no sentido de reconsiderar o montante de cada programa existente em comparação às demais alternativas possíveis. Ao contrário, toma-se por base o orçamento do ano anterior dedicando-se a maior parte da atenção a uma estreita margem de aumentos ou de reduções. Aceitação de decisões orçamentárias anteriores, bem como anos de experiência e de especialização acumuladas, permite àqueles que elaboram o orçamento concordarem com aumentos relativamente pequenos da base existente. Os responsáveis dedicam a atenção a um pequeno número de itens sobre os quais a batalha orçamentária efetivamente se dará. A realidade política, dizem, restringe a atenção aos itens em que podem fazer algo – poucos programas novos e possíveis cortes nos antigos (WILDAVSKY, 2003, p. 46-50).

Destarte, Wildavsky (2003) assinala que é esperada uma convergência em torno dos programas e ações orçamentárias já existentes. De outro modo, os decisores ficariam enredados em escolhas difíceis, e, nesse caso, as políticas já adotadas precisariam ser renegociadas integralmente a cada ano, num processo politicamente delicado e que consumiria muito tempo e capacidade cognitiva que simplesmente não estão disponíveis. Ademais, destaca o autor, os programas novos tendem a produzir controvérsias adicionais; sem o acordo que mantém fora de disputa o que foi acertado no passado, torna-se muito mais difícil tratar do presente (WILDAVSKY, 2003).

Embora os problemas públicos sejam quase sempre capciosos,¹⁸ eles admitem estimativas aproximadas até que se acumule a experiência necessária às intervenções mais seguras. Diante disso, a complexidade de qualquer decisão, bem como o ônus da sua avaliação, tende a reduzir-se na medida em que os referenciais históricos gerassem um aprendizado para os decisores. Diante da impossibilidade das instâncias decisórias avaliarem compreensivamente todas as propostas de alocações orçamentárias, a precedência de exame seria dada aos casos em que os aumentos ou diminuições, relativamente ao ano anterior, mostram-se mais significativos. Nesse sentido, o processo de análise alcançaria apenas um fragmento do todo.

Peters (2001) aponta que a AI recebeu algumas críticas, tanto de natureza empírica quanto prescritiva. Empiricamente, as fragilidades estariam relacionadas a sua incapacidade de explicar variações percentuais na distribuição anual entre as diferentes unidades orçamentárias. Prescritivamente, as críticas noticiam que a abordagem incrementalista tende a institucionalizar o status quo, reduzindo o pensamento criativo que poderia promover um uso mais adequado dos recursos escassos. Por exemplo, os contingenciamentos na lógica do incrementalismo são lineares e, portanto, tendem a gerar cortes de recursos impróprios. Ademais, alguns críticos fazem o alerta de que muitos dos erros cometidos com a expansão de gastos podem não ser passíveis de reversão futura (PETERS, 2001, p. 271). Apesar dessas críticas, Lewis (2007, p. 635-642) ressalta que o incrementalismo mantém grande parte da sua influência, como abordagem prática e teórica, na compreensão e na condução do processo orçamentário.

1.2.4 Abordagem neoinstitucionalista do orçamento público

No âmbito desta monografia o termo ‘neoinstitucionalismo’ pode ser entendido tanto como um enquadramento teórico quanto como uma abordagem metodológica que privilegia a

¹⁸ Problemas capciosos distinguem-se dos demais em função da: complexidade de seus elementos constituintes, da variedade da interdependência de seus subsistemas; incerteza em relação a suas causalidades, consequências padrões de manifestação; divergências e fragmentação de valores, de intenções e de pontos de vista acerca de como enunciá-los e de como enfrentá-los (tanto a natureza do problema, como a solução preferível, estão sujeitas a forte contestação).

análise do papel das instituições nas relações sociais, econômicas e políticas subjacentes à alocação dos recursos públicos.¹⁹

A abordagem neoinstitucionalista (ANeo) reconhece que o processo orçamentário envolve inúmeras decisões coletivas, afetando um grande número de atores com preferências heterogêneas com pouca disposição para revelá-las, limitando a efetividade das estratégias preconizadas pela Economia do Bem-Estar e pela Teoria da Escolha Pública. Para a ANeo, o processo de alocação de recursos públicos é complexo e as preferências de políticos e eleitores não são formadas e agregadas num vácuo institucional. Antes pelo contrário, existem normas e regras que estabelecem limites e possibilidades para essa interação.

Enquanto o modelo neoclássico pressupõe que os atores envolvidos na alocação de recursos orçamentários possuem (ou podem adquirir) as informações necessárias para tomar as decisões fazendo um uso plenamente eficiente delas, a ANeo entende que, na prática, as decisões atinentes ao processo orçamentário demandam muitas informações, que são ao mesmo tempo complexas, caras, difíceis de serem obtidas oportunamente e impossíveis de serem integralmente analisadas e aplicadas no processo decisório.

Considerando que o propósito primordial do processo orçamentário é estimar receitas e fixar despesas para períodos de tempo futuros, a maior parte das informações necessárias a essas previsões estarão baseadas em cenários esperados²⁰ imperfeitos e, gerando estimativas dependentes do comportamento incerto de outros processos complexos que, por seu turno, estão sujeitos ao impacto de inúmeros fatores (probabilísticos ou não). Na prática, as decisões orçamentárias são sujeitas, quase sempre, à incerteza, o que produz consequências importantes para o processo como um todo.

Complexidade e incerteza na tomada de decisão levam ao uso recorrente de heurísticas, que se constituem como estratégias simplificadoras da seleção e da análise das informações a serem utilizadas na tomada de decisão. Inevitavelmente, a adoção de tais recursos implica a ocorrência de vieses sistemáticos. Pesquisadores do campo da Economia

¹⁹ Veja-se, por exemplo, Diermeier & Krehbiel (2001).

²⁰ Algumas vezes, o cenário esperado sequer pode ser sinceramente divulgado ou sinalizado, sob pena de influenciar negativamente a reação de atores políticos e econômicos. Por exemplo, expectativas sobre o comportamento de variáveis macroeconômicas cruciais à elaboração de propostas orçamentárias podem ser manipuladas (para mais ou para menos) a fim de se evitar desgastes políticos ou crises ou retardar ajustamentos da economia.

Comportamental, tais como Daniel Kahneman e Amos Tversky (1979), identificaram e avaliaram os efeitos de vários desses vieses, como por exemplo: o viés da disponibilidade da informação²¹, o viés da representatividade²², o viés da ancoragem dos resultados²³ e a assimetria entre ganhos e perdas, dentre outros.

Ademais, as informações sobre o orçamento são apresentadas de forma especializada, fazendo uso de linguagem hermética, de natureza técnica, muitas vezes de difícil compreensão para políticos e eleitores. Ao contrário do que pressupõem os modelos neoclássicos, especialmente o modelo do eleitor mediano, muitas vezes os atores que participam do processo orçamentário simplesmente não possuem conhecimento suficiente para se posicionar em relação às propostas que estão sendo discutidas.

Neste sentido, as instituições podem contribuir para reduzir o efeito dos vieses e da opacidade das decisões orçamentárias. Na medida em que estimulem a transparência, o debate e a participação nas deliberações, elas contribuem de forma importante para que os atores formem e revelem suas posições e preferências, gerando decisões mais sinceras e esclarecidas em relação aos dilemas orçamentários. Além dos problemas decorrentes da escassez da informação, a ANeo destaca o problema da assimetria de informação (o modo como ela é distribuída entre os atores), uma vez que isso pode gerar o uso estratégico da informação, resultando no chamado problema do ‘agente-principal’.²⁴

²¹ Pessoas avaliam a frequência, a probabilidade ou as causas prováveis de um evento pelo grau com que exemplos ou ocorrências desse evento estiverem disponíveis na memória. Eventos recentes ou que provoquem emoções vívidas estarão mais disponíveis que eventos longínquos ou de natureza não emocional. Ela é falível, porque a disponibilidade de informações é afetada por fatores que não estão relacionados com a frequência do evento (BARCELOS, 2012).

²² Ao fazer um julgamento sobre um indivíduo, as pessoas tendem a procurar peculiaridades que ele possa ter que correspondam a estereótipos formados anteriormente. O problema é que indivíduos tendem a confiar em tais estratégias mesmo quando as informações são insuficientes e quando existem melhores informações para um julgamento preciso (BARCELOS, 2012).

²³ Pessoas fazem avaliações partindo de um valor inicial, que ajustam até produzirem uma decisão inicial. O valor inicial, ou a “âncora”, pode ser sugerido a partir de antecedentes históricos, pela forma como o problema é apresentado, ou por informações aleatórias. Assim, valores iniciais diferentes podem produzir decisões diferentes para o mesmo problema (BARCELOS, 2012).

²⁴ O problema de agente-principal surge da assimetria de informação na delegação de poder. Quando aquele que possui os direitos legítimos sobre os recursos orçamentários (o principal) incumbe um representante (o agente) para agir em seu nome sem que possa observar de forma efetiva todas as suas ações, cria-se a possibilidade de que ele atue de forma oportunista, buscando o próprio interesse, em detrimento dos objetivos do principal.

Problemas do tipo agente-principal permeiam todo o processo orçamentário. Como exemplo se pode citar a circunstância que ocorre no âmbito das democracias representativas, nas quais o cidadão elege representantes que irão decidir sobre a alocação dos recursos pertencentes a ele. A assimetria informacional pode ensejar que os agentes do poder público (políticos e burocracia) privilegiem a busca de seus próprios objetivos em prejuízo dos interesses dos cidadãos. Outro exemplo de assimetria informacional surge quando os órgãos setoriais de orçamento, que acompanham o dia a dia dos programas e ações orçamentárias, possuem informações privilegiadas que frequentemente não estão disponíveis ao órgão central de orçamento, ou mesmo à Presidência da República. Caso decidam fazer uso estratégico dessas, poderão privilegiar seus próprios objetivos em detrimento das preferências do órgão central de orçamento e ou da Presidência (principais nesse contexto).²⁵ Num sistema político tal qual o brasileiro²⁶, em que os órgãos setoriais são distribuídos entre diferentes partidos aliados²⁷, os problemas de assimetria informacional podem tornar-se especialmente importantes.

Problemas do tipo agente-principal afetam também as relações intergovernamentais, isto é, as interações federativas entre União, estados e municípios. A assimetria informacional acontece porque grande parte dos programas governamentais é implementada de maneira descentralizada. O governo federal transfere recursos para que os governos subnacionais implementem localmente certas ações que lhe interessa ou incumbe. A descentralização é uma espécie de delegação da implementação de programas orçamentários, na qual o governo federal assume a condição de principal e os demais entes a posição de agentes, cabendo-lhes o emprego dos recursos. Novamente, surge a possibilidade de que os governos locais tirem vantagem da assimetria informacional e ajam em função dos seus interesses próprios, muitas vezes contrariando as preferências do governo federal.

É interessante observar que no relacionamento agente-principal um mesmo ator pode ser em um primeiro momento o agente e, em seguida, o principal. Por exemplo, no caso do programa Bolsa Família o governo é agente porque tem a delegação para aplicar os recursos

²⁵ Condição equivalente poderia afetar as relações entre órgão central de orçamento (agente) e a Presidência da República (principal).

²⁶ Seguidamente rotulado por 'presidencialismo de coalizão'.

²⁷ Partidos políticos que dão sustentação à posição (agenda) do governo, às vezes referidos como pertencentes à 'base governista'.

orçamentários extraídos dos cidadãos (principal) no referido programa. Na concessão dos benefícios do programa (transferências de renda) o governo assume a posição de principal enquanto os beneficiários tornam-se agentes, na medida em que devem cumprir certas condicionalidade inerentes ao programa (assegurar a assiduidade dos(as) filhos(as) matriculados na escola, regularidade de vacinas, entre outros). Ademais, conforme observa Terry Moe (1984, 1987), podem existir múltiplos principais e múltiplos agentes, de modo que as relações entre eles podem ser descritas como relações multilaterais.

Outro ponto frequentemente desenvolvido pela ANeo diz respeito à presença de dilemas sociais no processo de alocação de recursos orçamentários. Sinteticamente, este problema se manifesta quando comportamentos individualmente racionais produzem resultados trágicos (ou irracionais) do ponto de vista coletivo. Na linguagem da Teoria dos Jogos, o dilema social é representado por um jogo (interações entre vários jogadores) que resulta em um equilíbrio não eficiente.²⁸ Em outras palavras, o equilíbrio é ‘deficiente’ porque seria possível que todos se encontrassem em melhor condição se optassem por cooperar e saíssem dessa situação, mas não há incentivo individual e nem confiança mútua para adotar tal comportamento. Quando há muitos jogadores, tal como ocorre nos processos orçamentários, a impessoalidade e o anonimato dos atores dificultam mais ainda a formação do chamado ‘capital social’.²⁹

Em que pese a existência de inúmeros gêneros de dilemas sociais, um deles merece maior atenção nesta monografia: o problema do pool de recursos comuns a toda a sociedade ou *commons*. Em qualquer caso, a tentativa de solucionar os problemas gerados pelos dilemas sociais passa por buscar formas de conciliar a racionalidade individual (interesse próprio) e a racionalidade coletiva (interesse público) por meio de instituições promotoras da cooperação.

1.2.5 Abordagem do ‘pool de recursos comuns’ do orçamento público

A analogia entre o processo orçamentário e o pool de recursos comuns (CPR) não é exatamente nova. Elgie & McMnamin (2008, p. 257) lembram que “[m]uito da pesquisa

²⁸ Também chamado de equilíbrio não-Paretiano, pois ao menos um jogador poderia melhorar sua situação sem afetar negativamente os demais (isto é, existe um conjunto de estratégias que gera um equilíbrio superior).

²⁹ Representado, por exemplo, pelo compartilhamento de crenças e de ideias que a cooperação baseada na confiança mútua (a certeza de que é possível ceder num dado momento e ser recompensado futuramente, por exemplo).

contemporânea sobre déficit orçamentário repousa explícita ou implicitamente sobre premissas sustentadas na abordagem de *common pool resources (CPR)*.” Gordon Tullock (1959, apud RAUDLA, 2010, p. 125) já assinalava que a lógica do problema de recursos comuns poderia ser aplicada a qualquer atividade governamental que beneficiasse um dado grupo de eleitores à custa de um fundo geral constituído por tributos pagos por todos os cidadãos.³⁰ Assim, parte relevante da literatura orçamentária tem assumido que os *commons* fiscais estão sujeitos à sobreutilização de recursos.³¹

O ponto central desta analogia é assumir que a Tragédia dos Comuns se manifestaria no âmbito orçamentário na medida em que alguns dos atores envolvidos na orçamentação desfrutam completamente dos benefícios de suas decisões de gasto, enquanto internalizam apenas uma fração de seus custos, já que o financiamento corre a conta de um fundo geral. Por conseguinte, uma divergência entre os custos reais dos programas e os custos percebidos (ou arcados) pelos beneficiários induz os apropriadores de recursos comuns a demandarem níveis de despesas direcionadas (que beneficiem apenas uma parcela do eleitorado) acima do que seria socialmente desejável. Num contexto dinâmico, isso levaria ao aprofundamento de déficits públicos e ao descontrole das finanças públicas (VON HAGEN & HARDEN, 1996; VESLASCIO, 1999).

Von Hagen (2010, p. 465-466) demonstra ainda que o problema dos recursos comuns ocorre também no contexto das relações fiscais federativas. Por exemplo, quando o governo central transfere recursos do fundo comum da União para uma dada região específica, os

³⁰ Ideia muito próxima a noção contemporânea de ‘tesouro nacional’.

³¹ Desde que Garrett Hardin (1968) escreveu seu provocador artigo *The Tragedy of the Commons*, a expressão ‘tragédia dos recursos comuns’ tornou-se a principal metáfora para representar os problemas de exploração predatória de recursos. Hardin procurou demonstrar que, em face de uma pastagem aberta a todos (sistema de recursos comuns), cada pastor (agente) buscará exercer seu interesse individual, levando seu rebanho a extrair o máximo alimento possível (unidade de recurso), sem se preocupar com os efeitos disso para a sustentabilidade da pastagem. Hardin explica que o comportamento racional dos agentes conduz a uma superexploração dos recursos, o que acarreta a falência do subsistema produtor (o mecanismo que faz com que as sementes das gramíneas brotem e se transformem em alimento para os animais) e a tragédia do sistema de recursos comuns como um todo. Isso sugere um conflito entre a racionalidade individual e o bem-estar coletivo, o qual levaria inevitavelmente a coletividade a uma espécie de armadilha social. Ostrom (1999, p. 493) constata que as conclusões de Hardin, de que os dilemas inerentes aos recursos comuns inexoravelmente conduzirão seus usuários a armarem a própria cilada, convenceram muitos analistas de políticas públicas e pesquisadores. Todavia, conforme será visto na seção seguinte, a tragédia antecipada por Hardin não decorre, em si, da propriedade comum dos recursos, mas da ausência de propriedade. Conforme ficou comprovado por Ostrom (1990), esse sutil reposicionamento do problema tem oportunizado novos entendimentos sobre os sistemas de recursos comuns, seus dilemas e suas possibilidades de gestão bem-sucedida.

benefícios dessa transferência recaem apenas sobre os residentes daquele espaço da federação, enquanto custos decorrentes dos tributos recolhidos alcançam os contribuintes do país inteiro. Careaga & Weingast (2000) apresentam evidências sobre como essas transferências tendem a distorcer as decisões locais na direção de um gasto excessivo, criando um viés em favor do consumo exagerado de bens e serviços públicos.

De fato, a abordagem do orçamento como CPR enfatiza os riscos da tragédia de sobre-exploração dos recursos públicos quando as instituições responsáveis por sua governança não existem ou não funcionam adequadamente. Embora tais esforços representem passos importantes na compreensão do problema de recursos comuns, a interpretação restrita ao fator ‘financeiro’ (quase sempre focada no nível de gasto ou no déficit) tende a negligenciar outros aspectos fundamentais do sistema orçamentário. Neste sentido, a aplicação da metáfora dos recursos comuns que se faz nessa monografia considera outras dimensões sujeitas à ‘tragédia’. Por exemplo, a sustentabilidade política, a sustentabilidade de quem depende das políticas públicas (social) e a própria sustentabilidade organizacional do Estado, elementos pertinentes a qualquer sistema orçamentário.

1.3 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE MUDANÇA INSTITUCIONAL

A análise dos processos de mudança institucional possui longa tradição, remontando aos clássicos trabalhos de Marx, Weber e Schumpeter. Todavia, foi nas últimas décadas que o tema passou a receber maior atenção, principalmente quando associado ao estudo dos processos e mecanismos que influenciam as políticas públicas e a política econômica, mais especificamente.

Ao longo dos anos 70 e 80, a emergência de episódios externos (conjunção entre a crise econômica mundial, decorrente, sobretudo, do impacto causado pelos dois choques do petróleo, e a aceleração dos processos de globalização) colocou em xeque a adequação dos arranjos institucionais existentes nas economias nacionais, dando grande destaque à agenda de estudos dos processos de mudança institucional.

Em resposta à crise das instituições vigentes foi proposto um conjunto de medidas que postulavam a liberalização da atividade econômica, a diminuição da intervenção do Estado, a privatização do patrimônio público e a redução dos déficits públicos. De acordo com Barcelos

(2012) esse receituário operou sob diversos rótulos, tais como ‘Consenso de Washington’³², ‘Reinventando o Governo’³³, ‘*New Public Management*’³⁴, ‘Reforma Gerencial do Estado’³⁵, dentre outros.

A implementação dessas novas instituições (políticas e econômicas) produziu resultados significativamente diferentes nos inúmeros países que as adotaram, o que acabou suscitando uma série de questões sobre os fatores determinantes dos processos de mudança institucional.

A resiliência de algumas estruturas de governança deixou claro que as instituições não se transformam tão rapidamente quanto se havia imaginado.³⁶ Em outras palavras, ficava

³² O Consenso de Washington foi o nome que o economista John Williamson deu, em 1989, a uma lista de dez reformas que, em sua opinião, era compartilhada por quase todos os técnicos de instituições financeiras internacionais com sede em Washington. As dez reformas diziam respeito a: i) disciplina fiscal; ii) reorientação das prioridades de gasto público para áreas com altos retornos econômicos e potencial para melhorar a distribuição de renda, tais como saneamento básico, educação primária e infraestrutura; iii) reforma tributária – para reduzir as taxas marginais e ampliar a base de tributação; iv) liberalização da taxa de juros; v) taxa de câmbio livre; vi) liberalização comercial; vii) liberalização das correntes de inversão estrangeira direta; viii) privatização; xi) desregulamentação – para abolir as barreiras, a entrada e a saída; e x) assegurar os direitos de propriedade (LAVALLE, 2010, p. 105).

³³ Expressão referenciada na obra de OSBORNE & GAEBLER (Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1995) que ajudou a difundir e consolidar as prescrições da ideologia geral e as práticas do gerencialismo aplicado aos governos. Propugnava a introdução no setor público de mecanismos de incentivo e competição do mercado. De acordo Radin (2006), mais do que medidas concretas, o gerencialismo tornou-se uma ‘linguagem’ utilizada por consultores, administradores públicos, políticos e cidadãos.

³⁴ Originária dos países anglo-saxões, a NPM apregoava a incorporação dos princípios da gestão privada nas instituições públicas: ênfase nos resultados, contratualizações e autonomia gerencial. Para isso, propunha transformar as entidades e órgãos públicos em agências que se relacionassem com a administração central em termos contratuais (ou como quase-mercados) e terceirizar atividades como forma de estimular a competição e reduzir custos (CARVALHO, 2010, p. 370).

³⁵ No Brasil, o significado desta expressão está especialmente relacionado ao contexto do Plano Diretor da Reforma do Estado, documento concebido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) em 1995. Conforme esclarece Paes de Paula (2010, p. 475), na condição de ministro do Mare, “Luís Carlos Bresser-Pereira viajou para o Reino Unido a fim de estudar a nova administração pública britânica, que se baseia no gerencialismo, e formular uma proposta de adaptação deste modelo ao contexto nacional. O resultado disto foi a apresentação, em janeiro de 1995, do Plano Diretor da Reforma do Estado, viabilizado com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998. Os principais objetivos da administração pública gerencial seriam: melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; garantir a propriedade e o contrato, promovendo o bom funcionamento dos mercados; assegurar a autonomia e a capacitação gerencial do administrador público; e assegurar a democracia por meio da prestação de serviços públicos orientados para o cidadão-cliente e controlados pela sociedade. Bresser-Pereira acreditava que, além de reorganizar o aparelho do Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, a reforma também deveria transformar o modelo de administração pública vigente, o que ocorreria por meio da utilização das ideias e das ferramentas de gestão utilizadas no setor privado: os programas de qualidade, a reengenharia organizacional, entre outros, criticamente adaptadas ao setor público.”

patente que o processo de mudança institucional deveria considerar a ‘dependência de sua trajetória’ (*path dependent*). Ou seja, há determinados ‘legados institucionais’, oriundos de decisões pregressas que influenciam as decisões do presente, restringindo o escopo e a velocidade das mudanças. Assim, embora as mudanças institucionais não sejam plenamente dependentes de decisões e eventos passados, elas tendem a ser mais lentas e graduais, pois estariam condicionadas por consequências e desdobramentos oriundos de escolhas pretéritas.

Esta é uma consideração importante já que mudanças institucionais na área fiscal, demandam apoio político amplo e costumam depender de ritos legais formais e de outros obstáculos de natureza tipicamente processual. Essas exigências ampliam os custos de mudança, criando mais incerteza sobre sua viabilidade. Isso se torna especialmente relevante quando aplicado ao contexto de sistemas políticos que exigem maiorias qualificadas para as alterações legislativas que tratam de questões com grande impacto redistributivo.

Outro argumento que busca explicar os legados institucionais refere-se aos efeitos de aprendizagem. O conhecimento e a experiência obtidos na operação de instituições complexas (como é o caso da LDO) geram especialização, o que acarreta em ganhos de produtividade ao longo do tempo. Esses ganhos tendem a ser perdidos na medida em que novos sistemas exigem diferentes requisitos em termos de cognição e de habilidade para operá-los. Em face dos custos inerentes à obtenção de novas capacidades, há um incentivo para a manutenção das instituições atuais.

Um quarto ponto diz respeito à presença de ‘complementaridades institucionais e organizacionais’, que North (1990) denomina de matriz de relações institucionais. Basicamente, isso significa que instituições que orientam processos importantes geram, ao seu redor, um amplo conjunto de leis, portarias e normas adicionais que as complementam. E, mais importante, surgem organizações e atores individuais que se especializam na interpretação, aplicação e operação dessa matriz institucional. Constitui-se, assim, uma vasta teia de relações pessoais e organizacionais que fazem uso de um mesmo aparato institucional, controlando as operações de uma área e exercendo poder, autoridade e influência sobre as decisões tomadas. Transformações súbitas nessa rede têm, portanto, implicações sociais e

³⁶ Muito pelo contrário, as evidências apontaram que elas tendem a resistir a pressões, subsistindo por longos períodos de tempo e restringindo as decisões dos atores, principalmente no que toca à adoção de medidas que possam promover o ajuste macroeconômico ou a liberalização da economia.

políticas importantes, podendo alterar, de forma significativa, o equilíbrio de poder existente. Há, nesse sentido, uma tendência natural de resistência a mudanças no sistema.

Em que pesem esses mecanismos operando em favor da estabilidade e da não mudança das instituições, há inúmeras outras forças que podem se constituir como fator preponderante de mudança institucional. Assim, na tentativa de elaborar explicações baseadas em mecanismos causadores de mudanças institucionais mais amplas, ainda que em um contexto de dependência da trajetória, surgiu a noção de conjunturas críticas e de equilíbrios pontilhados (ou pontuados).³⁷ De fato, como será visto, ambos os conceitos se complementam.

As conjunturas críticas são vistas como resultantes de choques exógenos ou de grandes crises internas, os quais geram rupturas no equilíbrio institucional prevalecente, alterando significativamente a estrutura de incentivos vigente, impelindo mudanças institucionais amplas e profundas. A emergência dessas conjunturas (também chamadas de pontuações) teria caráter periódico, e a cada ocorrência interromperia um período de longa estabilidade por meio de rupturas institucionais dramáticas.

Em que pesem os avanços representados por tais perspectivas, as explicações sobre mudança institucional baseadas na combinação de mecanismos de dependência da trajetória e de equilíbrio pontuado apresentam algumas limitações.

Ainda que elas sejam relevantes para esclarecer os episódios de mudança radical, contribuem pouco para explicar os processos de mudança gradual. Ademais, elas não ajudam a compreender as direções tomadas por essas mudanças. Por fim, este tipo de abordagem não considera de forma adequada o papel das ideias, dos valores e da ideologia que estruturam as doutrinas que orientam o processo de mudanças nas instituições orçamentárias.

North (2005) asseverou que para compreender a mudança institucional é preciso incorporar os processos cognitivos que subjazem a ela, especialmente quanto aos efeitos da cultura e da ideologia. Afinal, os processos de mudança institucional ocorrem em contexto de racionalidade limitada e são marcados por considerável incerteza e ambiguidade. Para superar

³⁷ *Punctuated equilibrium.*

tais dificuldades, os indivíduos utilizariam sua percepção de mundo para estruturar seu ambiente e reduzir a incerteza na interação com os demais indivíduos.

Especificamente no âmbito das mudanças nos arranjos institucionais do processo orçamentário, os elementos analíticos inerentes às proposições de North (2005) remetem à importância das doutrinas fiscais prevalentes em cada momento como indutoras do processo de reconhecimento dos problemas enfrentados, da prioridade que se deve atribuir a eles e como um guia para a tomada de decisão.

Outros autores analisaram o fenômeno da mudança institucional a partir de mecanismos que March (2004) convencionou chamar de 'lógica da adequação'. Tal perspectiva enfatiza a inclinação dos atores na adoção de comportamentos que sejam adequados as suas identidades individuais e organizacionais. Essas identidades seriam socialmente estabelecidas e apreendidas, e fomentariam processos de mudança institucional induzidos, principalmente, por mimetismo ou isomorfismo.

Schmidt (2002) sugere que, no âmbito das políticas públicas, inclusive a fiscal, a doutrina e os discursos desempenham duas funções fundamentais: (a) cognitiva – na medida em que elabora os argumentos sobre a necessidade e sobre a lógica de uma determinada mudança específica; e, (b) normativa – uma vez que persuade os indivíduos a agirem em conformidade com uma determinada 'lógica da adequação' – ou seja, porque justifica a adoção de determinados padrões de mudança institucional.

O reconhecimento de que o processo de mudanças institucionais é complexo, múltiplo e contínuo suscitou vários estudos importantes. Dentre eles, destacam-se os trabalhos de Streeck & Thelen (2005) e Mahoney & Thelen (2010).

Qualquer instituição que crie padrões de comportamento terá implicações distributivas desiguais. Nitidamente, muitas instituições são criadas especificamente com este objetivo (Mahoney & Thelen, 2010, p. 8). A orçamentação, por exemplo, como processo que define os perfis de receita e despesa governamental é vista por muitos como o locus onde é decidido quem paga ou ganha o quê, quando e quanto, em termos de recursos públicos (WILDAVSKY, 1964). Na medida em que as instituições se tornam instrumentos de distribuição de poder, o conflito que decorre disso se constitui em causa potencialmente geradora de mudanças. Por levantarem, inevitavelmente, considerações sobre recursos e por provocarem consequências

distributivas, instituições são entendidas como elementos repletos de tensão (MOHONEY & THELEN, 2010, pp. 8-9).

Ao impor ganhos e perdas aos distintos atores, a continuidade das instituições (de suas funções) depende não apenas de relativa estabilidade ambiental, mas também de uma periódica renegociação acerca de como os resultados gerados a partir delas serão repartidos. Neste sentido, a permanência de um regime de regras não é uma questão simplesmente de autorreforço ou mesmo de retornos crescentes de poder. Antes disso, a manutenção dessas regras depende da ativa formação e da adequada manutenção das diferentes coalizões de atores que proveem a sustentação do regime institucional no transcorrer do tempo. Por outro lado, ainda que as instituições repousem na base de compromissos políticos nutridos pela contínua mobilização de recursos em seu favor, elas sempre estarão vulneráveis a mudanças. Se instituições distribuem poder e outros recursos escassos, então, obviamente, haverá tanto aqueles que prefiram defendê-las arduamente quanto existirá outros com a firme disposição de contestá-las.

Mohoney & Thelen (2010, pp. 10-14) destacam formas de mudança possivelmente mais sutis, relacionadas à obediência às regras (*compliance*). Não apenas no que toca à franca transgressão que emana da natureza política das instituições, mas, sobretudo, no que se refere ao seu cumprimento seletivo, sua interpretação criativa e sua aplicação heterodoxa. Mesmo no caso das instituições formalizadas, a capacidade de regular as transações econômicas e políticas é tão somente parcial. Os ‘contratos’ subjacentes são sempre incompletos e imprecisos, ainda que a severidade disso possa variar em cada caso. Há ambiguidades e brechas que fomentam debates, suscitam questionamentos e abrem espaço às reinterpretações e à aplicação inusitada. Embates em torno do significado dos termos, do objetivo do legislador, do ‘espírito’ original da lei, da sua contextualização no tempo e no espaço estão inextricavelmente inter-relacionados com a alocação de recursos que a instituição acarreta. Portanto, ainda quando se trate de executar regras altamente formais, os agentes encontrarão ‘espaços políticos’ de interpretação, abrindo consideráveis lacunas para a ocorrência de conflitos em torno do significado, da aplicação e das formas específicas de alocação dos recursos; lacunas que, por sua vez, propiciam a emergência de novos modelos institucionais (REZENDE, 2012, p. 120).

Conforme se procurou registrar nesta seção, em grande medida, a análise do processo de mudança institucional permanece como um tema ainda em aberto, embora se reconheçam avanços por parte das perspectivas que enfatizam mecanismos relacionados com: a dependência da trajetória, a influência de conjunturas críticas e os processos de equilíbrio pontuado; a lógica da adequação; a diversidade, a complexidade e a flexibilidade das instituições.

CAPÍTULO 2: ESTRATÉGIAS METODOLÓGICA E ANALÍTICA

O presente trabalho segue os pressupostos básicos que orientam o chamado quadro teórico (ou abordagem analítica) do neoinstitucionalismo³⁸ e, portanto, assume-se que instituições orçamentárias (tal como a LDO) são fatores preponderantes na obtenção dos resultados coletivos da sociedade. Entende-se que elas são determinantes da performance alocativa dos recursos públicos e, conseqüentemente, da capacidade do Estado de responder às demandas da população. Assim, este trabalho propõe estratégias metodológicas e analíticas específicas para abordar a trajetória de mudanças na LDO desde a sua primeira edição, por meio da Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989.

Um aspecto importante para as estratégias metodológica e analítica é que a primeira vigência da LDO (para o exercício financeiro de 1990) permite considerá-la como uma espécie de ‘linha de base’ ou de ‘condição de controle’ (T_0), facilitando a comparação e a análise das mudanças que se sucederam em decorrência de vinte e cinco edições ($T_1, T_2... T_{25}$), até os dias de hoje. O fato de que a LDO permanece sendo sancionada anualmente admite a hipótese teórica de que este instrumento normativo permaneça fundamentalmente inalterado ao longo do tempo ($T_0=T_{25}$). De outro lado, a ocorrência de alterações importantes em sua estrutura, em suas funções e em seus objetivos constitui hipótese alternativa ($T_0 \neq T_{25}$).

Será, então, que a estrutura, as funções e os objetivos da LDO têm permanecido inalterados há vinte e cinco anos? Ou alternativamente, se ocorreram alterações relevantes, que mudanças seriam essas e como poderiam ser caracterizadas? Será que elas se assemelham aos processos preconizados pela literatura sobre mudança institucional?

2.1 Mudança institucional nas LDO's como um estudo de caso

A complexidade que caracteriza as relações políticas e organizacionais inerentes ao processo orçamentário federal brasileiro é algo que precisa ser levado em conta na definição das estratégias metodológica e analítica. Bennet & Elman, 2006, (p. 250-251) argumentam que os métodos qualitativos, particularmente os estudos de caso, são abordagens muito úteis para enfrentar os problemas de pesquisa com causalidade complexa. No âmbito desta

³⁸ Vide seção 2.2.4.

monografia, o estudo de caso parece mais adequado porque favorece a conciliação entre uma visão mais ampla da história fiscal brasileira (processo) e uma perspectiva pontual das principais mudanças que a LDO sofreu ao longo dos últimos vinte e cinco anos. Tal abordagem permite tanto integrar as mudanças experimentadas pela LDO às transformações dos contextos político, econômico e social, quanto especular sobre suas causas geradoras. Conforme destaca Rezende (2011), os estudos de casos são desenhos apropriados para penetrar a natureza dos mecanismos causais da mudança institucional.

2.2 A variável a ser descrita e explicada: ‘ Δ LDO’³⁹

Van Evera (2002, p. 17) esclarece que uma variável é um conceito que pode ter diversos valores. Não obstante, nem todas as variáveis são diretamente observáveis ou facilmente mensuráveis. Instituições fiscais, tal como a LDO, constituem um tipo de variável que cobra esforço redobrado do pesquisador para descrevê-la e para determinar os valores que ela assume ao longo do período da análise. Não obstante, é possível desenvolver estratégias metodológica e analítica satisfatórias com o auxílio de certos artifícios conceituais e empíricos.

A fim de capturar as mudanças que a LDO vem sofrendo ao longo dos anos serão realizados três procedimentos em sequência. Primeiramente, contrastam-se os textos legais ano a ano, a fim de se levantar as alterações, as inclusões e as exclusões de comandos legais nos textos das normas examinadas.⁴⁰ O segundo passo consiste na consulta e no debate com especialistas da Secretaria de Orçamento Federal, diretamente envolvidos na elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, sobre a relevância relativa das mudanças coletadas no passo anterior e sobre o significado geral dessas mudanças.⁴¹ Por fim, à luz da revisão de literatura e dos contextos político-institucionais em que tais mudanças estão inseridas, comentam-se as principais alterações da LDO (em relação a sua estrutura, funções e

³⁹ Variações no texto legal da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

⁴⁰ Uma planilha será elaborada no intuito de registrar essa trajetória de alterações.

⁴¹ A intenção deste procedimento é assegurar que as alterações institucionais mais importantes da LDO foram capturadas pela estratégia de coleta e que estão sendo consideradas pela estratégia analítica.

objetivos) e especula-se, ainda que de forma pouco aprofundada, sobre suas eventuais causalidades.⁴²

2.3 Contextos político-institucionais em que se inserem as mudanças da LDO

As mudanças da LDO não ocorrem no vácuo. Ao contrário, elas se inserem em um rico contexto político, econômico e social que abriga os fatores geradores de sua ocorrência. De fato, a maior parte das postulações teóricas que buscam explicar a mudança institucional propõe uma narrativa sobre como tais fatores se combinam e formam os mecanismos que produzem as mudanças. Em face disso, é fundamental aos objetivos desta monografia reconhecer e registrar o contexto (o entorno) político institucional em que surgem as alterações da LDO.

Assim, ao longo do período analisado é possível perceber a presença de dois diferentes contextos político-institucionais influentes na trajetória de mudanças da LDO.

2.3.1 Contexto 1: sustentabilidade focada em participação e em direitos sociais

A Constituição Federal (CF/88) brasileira entrou em vigor em cinco de outubro de 1988 e dedicou os artigos 165 a 169 à matéria orçamentária.⁴³ Todavia, conforme destaca Barcelos (2012), uma consideração mais ampla sobre o sistema orçamentário permite reconhecer que as implicações que a CF/88 trouxe à governança orçamentária vão bem além do que está expresso nesses cinco artigos mencionados. Ao estabelecer disposições acerca dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, da organização do Estado, da defesa do Estado e das instituições democráticas, da ordem econômica e financeira e da ordem social, a CF/88 reconfigurou as relações entre o poder público e a sociedade.

2.3.2 Contexto 2: sustentabilidade focada no gerencialismo e na austeridade

O final da década de 1990 abrigou um movimento que se chamou ‘Reforma Gerencial dos Orçamentos’ Conforme destaca o Manual Técnico de Orçamento para o exercício orçamentário de 2000 (MTO-02/2000), as mudanças propostas “representam um importante

⁴² Para tanto se utiliza um código de análise simplificado, contendo as hipóteses básicas e o comportamento esperado da trajetória de mudança conforme cada uma das postulações teóricas.

⁴³ Vide Seção II – Dos Orçamentos, Capítulo II – Finanças Públicas, do Título VI – Da Tributação e do Orçamento.

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” (BRASIL, 1999, p. 11). Essas “substanciais modificações [do] processo de planejamento e orçamento do setor público [passaram a] vigorar a partir do ano 2000.”

No mesmo contexto, em 4 de maio de 2000 entrou em vigor a Lei Complementar nº 101, a qual passou a ser conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Com a intenção de promover um amplo ajuste fiscal, a LRF estabeleceu inúmeras normas sobre finanças públicas, mormente voltadas à busca do que se chamou de ‘gestão fiscal responsável’.

A LRF e o processo de reforma gerencial dos orçamentos são eventos intimamente conectados, fazem parte de uma mesma doutrina fiscal e se complementam para gerar alterações importantes na estrutura, nas funções e nos resultados perseguidos pela LDO.

CAPÍTULO 3: APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

3.1 PRINCIPAIS MUDANÇAS PERCEBIDAS EM RELAÇÃO À ESTRUTURA

O exame dos textos anuais da LDO permite constatar duas tendências claras e inter-relacionadas no que toca às mudanças de sua estrutura. A primeira diz respeito ao substancial aumento da quantidade de artigos e a segunda se refere à inclusão de novos capítulos, seções e subseções no corpo da referida lei. As tabelas abaixo ilustram esse argumento.

TABELA 1 - QUANTIDADE DE ARTIGOS DAS LDO'S: 1990 A 2014

ANO	LEI	QUANTIDADE DE ARTIGOS
1990	Lei nº 7.800, de 10.07.1989	59
1991	Lei nº 8.074, de 31.07.1990	62
1992	Lei nº 8.211, de 22.07.1991	56
1993	Lei nº 8.447, de 21.07.1992	61
1994	Lei nº 8.694, de 12.08.1993	71
1995	Lei nº 8.931, de 22.09.1994	71
1996	Lei nº 9.082, de 25.07.1995	55
1997	Lei nº 9.293, de 15.07.1996	59
1998	Lei nº 9.473, de 22.07.1997	71
1999	Lei nº 9.692, de 27.07.1998	84
2000	Lei nº 9.811, de 28.07.1999	98
2001	Lei nº 9.995, de 25.07.2000	93
2002	Lei nº 10.266, de 24.07.2001	89
2003	Lei nº 10.524, de 25.07.2002	102
2004	Lei nº 10.707, de 30.07.2003	113
2005	Lei nº 10.934, de 11.08.2004	122
2006	Lei nº 11.178, de 20.09.2005	127
2007	Lei nº 11.439, de 29.12.2006	132
2008	Lei nº 11.514, de 13.08.2007	133
2009	Lei nº 11.768, de 14.08.2008	127
2010	Lei nº 12.017, de 12.08.2009	130
2011	Lei nº 12.309, de 09.08.2010	131
2012	Lei nº 12.465, de 12.08.2011	132
2013	Lei nº 12.708, de 17.08.2012*	132
2014	Lei nº 12.919, de 24.12.2013	130

*Alterada pela Lei nº 12.795 de 02 de abril de 2013.

Fonte: própria do Autor, a partir de consulta à legislação.

TABELA 2 – EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA LDO 1990-2000-2014 (CONTINUA)

LDO-1990	LDO-2000	LDO-2014
	DISPOSIÇÃO PRELIMINAR	DISPOSIÇÃO PRELIMINAR
	CAPÍTULO I	CAPÍTULO I
	DAS PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	DAS METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL
	CAPÍTULO II	CAPÍTULO II
	DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS	DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS
	CAPÍTULO III	CAPÍTULO III
	DAS DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO E SUAS ALTERAÇÕES	DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO
CAPÍTULO I	Seção I	Seção I
Das Diretrizes Gerais	Das Diretrizes Gerais	Diretrizes Gerais
		Seção II
		Diretrizes Específicas para os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União
CAPÍTULO II		
Das Diretrizes dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social		
Seção I		
Das Diretrizes Comuns		
Seção II	Seção II	
Das Diretrizes Específicas do Orçamento fiscal	Das Diretrizes Específicas do Orçamento Fiscal	
		Seção III
		Dos Débitos Judiciais
		Seção IV
		Dos Empréstimos, Financiamentos e Refinanciamentos
Seção III	Seção III	Seção V
Das Diretrizes Específicas do Orçamento da Seguridade Social	Das Diretrizes Específicas Do Orçamento da Seguridade Social	Do Orçamento da Seguridade Social
Seção IV		
Das Alterações na Legislação Tributária		
CAPÍTULO III	Seção IV	Seção VI
Das Diretrizes Específicas do Orçamento de Investimento previsto no Art. 165 da Constituição Federal	Das Diretrizes Específicas do Orçamento de Investimento	Do Orçamento de Investimento
CAPÍTULO V		
Da Organização e Estrutura da Lei Orçamentária		
		Seção VII
		Das Alterações da Lei Orçamentária
		Seção VIII
		Da Limitação Orçamentária e Financeira
		Seção IX
		Da Execução Provisória do Projeto de Lei Orçamentária
		CAPÍTULO IV
		DAS TRANSFERÊNCIAS
		Seção I
		Das Transferências para o Setor Privado
		Subseção I
		Das Subvenções Sociais
		Subseção II
		Das Contribuições Correntes e de Capital
		Subseção III
		Dos Auxílios
		Subseção IV
		Disposições Gerais
		Seção II
		Das Transferências Voluntárias
		Seção III
		Disposições Gerais sobre Transferências

LDO-1990	LDO-2000	LDO-2014
	CAPÍTULO IV	CAPÍTULO V
	DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS À DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL
		CAPÍTULO VI
		DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS E BENEFÍCIOS AOS SERVIDORES, EMPREGADOS E SEUS DEPENDENTES
	CAPÍTULO V	Seção I
	DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DA UNIÃO COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	Das Despesas de Pessoal e Encargos Sociais
		Seção II
		Das Despesas com Benefícios aos Servidores, Empregados e seus Dependentes
CAPÍTULO IV	CAPÍTULO VI	CAPÍTULO VII
Da Política de Aplicação das Agências Financeiras Oficiais de Fomento	DA POLÍTICA DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO	DA POLÍTICA DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO
	CAPÍTULO VII	CAPÍTULO VIII
	DAS DISPOSIÇÕES SOBRE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA	DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
		Seção I
		Disposições Gerais sobre Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação
		Seção II
		Alterações na Legislação Tributária e das Demais Receitas
		CAPÍTULO IX
		DAS DISPOSIÇÕES SOBRE A FISCALIZAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO E SOBRE AS OBRAS E OS SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES
		CAPÍTULO X
		DOS CUSTOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA
		CAPÍTULO XI
		DA TRANSPARÊNCIA
		Seção I
		Da Publicidade na Elaboração e Aprovação dos Orçamentos
		Seção II
		Das Disposições Finais sobre Transparência
CAPÍTULO VI	CAPÍTULO VIII	CAPÍTULO XII
Das Disposições Gerais	DAS DISPOSIÇÕES FINAIS	DISPOSIÇÕES FINAIS

Fonte: própria do Autor, a partir de consulta à legislação.

3.2 PRINCIPAIS MUDANÇAS PERCEBIDAS EM RELAÇÃO ÀS FUNÇÕES

As principais mudanças no que concerne às funções se verificam pelo contraste entre as atribuições que foram originalmente determinadas pela Carta Magna de 1988 e aquelas que a LDO passou a desempenhar, seja em decorrência da ausência da Lei Complementar de

Finanças⁴⁴ ou das imposições trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000).

A princípio, constituíam funções da LDO: estabelecer as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientar a elaboração da lei orçamentária anual; dispor sobre as alterações na legislação tributária; estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; estabelecer parâmetros para fixação das remunerações no âmbito do Poder Legislativo; estabelecer limites para elaboração das propostas orçamentárias do Poder Judiciário e do Ministério Público; disciplinar a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou a alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista.⁴⁵

Contudo, com o passar do tempo, a LDO passou a cumprir funções que vão muito além de seu escopo inicial, resultando em atribuições que não lhe incumbiam originalmente.

Parte desse fenômeno se deve ao fato de que, apesar da previsão constitucional, passados quase trinta anos, a Lei Complementar⁴⁶ que deveria tratar das principais questões de Direito Financeiro, disciplinando a elaboração, a gestão e o controle dos orçamentos e dos balanços dos entes governamentais, não foi instituída.⁴⁷ Em face disso, a própria LDO tem

⁴⁴ Conforme dispõe o § 9º do Art. 165 da CF/88.

⁴⁵ Constituição Federal: arts. 51, IV; 52, XIII; art. 99, § 1º; arts. 127, § 32; 165, § 2º; e 169, § 12, II.

⁴⁶ Conforme dispõe o § 9º do Art. 165 da CF/88, cabe à Lei Complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos; e, dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166.

⁴⁷ Embora a Lei nº 4.320/64, que estatui de maneira genérica a matéria orçamentária, tenha sido parcialmente recepcionada pela CF/88, por conta de sua vagueza e sua obsolescência (Praça, 2010) ela não supre grande parte das lacunas decorrentes da ausência da referida Lei Complementar.

desempenhado essas funções, convertendo-se em uma espécie de estatuto anual das Finanças Públicas.⁴⁸

A outra razão pela qual a LDO passou a desempenhar funções adicionais àquelas que lhe foram inicialmente definidas foi a aprovação da LRF, o que lhe trouxe uma série de novas incumbências. A partir de então, a LDO começou a dispor também sobre: equilíbrio entre receitas e despesas; metas fiscais; riscos fiscais; programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas orçamentários; condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; forma de utilização e montante da reserva de contingência; demonstrações trimestrais sobre o impacto e o custo fiscal das operações do Banco Central; e, renúncia de receita.⁴⁹ Por conseguinte, passaram a integrar a LDO outros documentos contendo um enorme volume de informações que, até então, não lhe cabia apresentar.⁵⁰

3.3 PRINCIPAIS MUDANÇAS PERCEBIDAS EM RELAÇÃO AOS OBJETIVOS

Para evidenciar as mudanças nos objetivos da LDO é preciso considerar atentamente também as transformações do contexto e do ambiente institucional em que ela está inserida.

Quando a LDO foi instituída pela CF/88 ela buscava não apenas orientar a elaboração orçamentária e melhorar a integração entre planejamento e orçamento anual, mas, principalmente, promover a ampliação da participação e da cooperação entre os Poderes

⁴⁸ Serra (1993, p 145-146) destaca que a LDO vem sendo usada para preencher um vazio jurídico na legislação brasileira. Aponta que ela contém dezenas de disposições legais que deveriam fazer parte da Lei Complementar de Finanças, tais como aquelas relacionadas com a classificação das despesas e com a regra a ser adotada em caso de não aprovação do projeto de Lei Orçamentária Anual até 31 de dezembro do exercício anterior à vigência. Na mesma direção, Santa Helena afirma que “o constituinte de 1988 não atribuiu expressamente na *Lex Legum* a qualquer diploma legal a competência de regular questões referentes à execução orçamentária dos créditos contidos na lei anual. Para a lei complementar prevista no art. 165, § 9º, remeteu-se o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; e estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. Tão pouco foi designada a LDO para disciplinar execução orçamentária ou financeira. O fato de todas as LDO terem dispositivos sobre a execução e sua aceitação pacífica pela administração decorre exatamente desse hiato constitucional.”

⁴⁹ Vide Lei Complementar nº 101, de 4 de 2000, em especial, os artigos 4º, I, a, b, e, f, § 1º e § 3º; 5º, III; art. 7º, § 2º; art. 8º; e, art. 14.

⁵⁰ Tais como, por exemplo, os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais.

(Executivo e Legislativo) nas decisões de alocação de recursos públicos e entre o estado e a sociedade na concertação de um novo pacto social (no sentido de um conjunto de políticas públicas prioritárias e consensuais).

Como parte do processo orçamentário, a LDO prestava-se à mediação entre preferências do Executivo e do Legislativo, estabelecendo as prioridades em termos dos programas e ações orçamentárias que teriam precedência na execução.⁵¹ Como documento, a LDO registrava os compromissos coletivos assumidos em cada ano a fim de dar concretude ao aprofundamento do Estado de bem-estar determinado pela Constituição.

De fato, o contexto político à época foi marcado pela expansão da participação dos atores orçamentários.⁵² Esse objetivo emergiu como uma espécie de ‘refluxo ao planejamento centralizado’, há muito vigente no Brasil. As reações ao regime autoritário antecedente à CF/88 deram origem a movimentos sociais coletivos (como o ‘Diretas já!’) que lutavam, também, por uma maior democratização do processo orçamentário. Começaram a surgir, então, arenas para discutir, defender e/ou contestar o modo como os recursos públicos deveriam se aplicados.⁵³

Havia um intuito de fazer avançar a questão da representação de interesses de segmentos mais amplos da sociedade dentro do Estado, sobretudo por meio de mecanismos como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos de políticas públicas e outros canais de participação. Antes restritas a um pequeno núcleo político e técnico do governo, a partir da CF/88 as definições e decisões alocativas (políticas públicas) passaram a ser reconsideradas como direito potencial a ser estendido a outros setores da população.⁵⁴

⁵¹ Por meio da LDO, houve um intento de fazer com que o Legislativo participasse do processo alocativo não apenas mediante o exame da proposta orçamentária enviada, mas também da elaboração da mesma, por meio de um pacto antecipado sobre as prioridades programáticas, as alterações na legislação tributária e as políticas de fomento das agências oficiais (BARCELOS, 2012, p. 119).

⁵² Participação essa que não se limita apenas a dimensão decisória, mas também quanto à fruição de políticas públicas que deram concretude à universalização de direitos sociais trazidos no bojo da ‘Constituição Cidadã’.

⁵³ Por exemplo, a previsão constitucional para a criação de conselhos gestores como instrumentos de participação e de controle social da alocação e gestão dos recursos públicos.

⁵⁴ A partir da participação social, ou do controle público da gestão das políticas públicas, houve um reconhecimento da necessidade de o próprio Estado passar a incorporar, de forma ativa, a sociedade civil (COHN, 2010, p. 488).

Todavia, a redemocratização política e os novos pactos sociais subjacentes à Constituição Federal de 1988 não resolveram os problemas econômicos que há muito complicavam o cenário fiscal do país. Com efeito, a realidade pós CF/88 foi marcada por eventos desoladores, tais como: descontrole inflacionário, revisões constitucionais, escândalos orçamentários, enfraquecimento do Congresso Nacional, escalada dos gastos (sobretudo previdenciários) e deterioração substancial do quadro fiscal, adversidades do contexto externo, crescimento vertiginoso da dívida pública, crise cambial, restrição ao investimento e ao custeio da máquina pública, desemprego e acirramento do conflito distributivo.

Com o passar do tempo a dimensão institucional, a esfera sociopolítica e as condições econômicas perderam seu encaixe. O Estado foi se tornando cada vez mais fragilizado fiscalmente, degradando sua capacidade de investimento. A desorganização da economia e das finanças públicas, manifestada em altíssimas taxas inflacionárias criou pressão adicional pela mudança da doutrina fiscal instaurada pela CF/88 (aprofundamento do estado do bem-estar e da participação política).

Assim, teve início um movimento para retardar a efetivação de direitos constitucionais. “O Congresso Nacional encontrava-se amarrado pelas artimanhas do Executivo e, em especial, da sua área econômica, que sempre esgrimia argumentos ‘técnicos’ acerca da inviabilidade financeira das propostas parlamentares de regulamentação da legislação constitucional complementar” (FAGNANI, 2005).

A nova narrativa enfatizava que a economia brasileira, em si, estaria sadia, mas o governo estava enfermo. Até mesmo os documentos governamentais⁵⁵ de meados da década de 1990 afirmavam que a causa fundamental da ‘doença inflacionária’ seria a desordem financeira e administrativa do setor público. Assim, não foi por menos que sobrevieram manifestações no sentido de que a CF/88, por sua extensão e conteúdo, era um empecilho à governabilidade. Em uma crítica que se tornou célebre, Maílson da Nóbrega, ministro da Fazenda no governo Sarney, asseverou que a Constituição ‘torna o país ingovernável’. Na mesma direção, Ibrahim Eris, presidente do Banco Central no governo Collor, sublinhou que

⁵⁵ Analisando o discurso oficial do primeiro governo de Cardoso, Velloso (2011) constatou nas ‘exposições de motivo’ que acompanhavam o programa de estabilização fiscal que a inflação era retratada como um mal que se agravava, o qual seria provocado pelo governo, o maior responsável pelo desequilíbrio das finanças públicas. O mal inflacionário era apresentado ora como fator de exclusão social e ora como destruidor da moeda nacional, o que levava à deterioração da soberania e da identidade da nação brasileira, inclusive de seus padrões éticos.

a Constituição seria altamente inflacionária (VELLOSO, 2011). Passada pouco mais de uma década desde sua primeira edição, então, os objetivos da LDO começaram a refletir formalmente a mudança da doutrina fiscal,⁵⁶ expressada por um conjunto de ideias relacionadas ao gerencialismo⁵⁷ e à austeridade fiscal.⁵⁸

A chamada reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento (RGO/2000) buscou incorporar técnicas e ferramentas de gestão típicas do mercado, como forma de tentar melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade. Foram desenvolvidos sistemas de informações gerenciais integradores das diversas bases de dados do governo; designados ‘gerentes profissionais’ para cada ‘empreendimento’ do plano plurianual; assumidos pressupostos metodológicos do ‘*project management*’ como ‘filosofia de gestão’; realizados estudos para desenvolvimento regional que indicassem portfólios de investimento otimizantes; desenvolvidos metodologias de ‘atenção estratégica’ baseada em controle do fluxo de recursos e gerenciamento de restrições, dedicada a projetos prioritários (BRASIL, 2002; BARZELAY, 2004). O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão afirmou que o objetivo de tais medidas era “a busca de maior eficácia leva à utilização cada vez maior de mecanismos próximos aos de mercado, à introdução de métodos modernos de gestão e à ênfase em recursos baseados na tecnologia da informação.”⁵⁹

Neste sentido, desde o ano 2000 a LDO passou a estruturar e organizar os orçamentos por meio de uma lógica de programação completamente nova. Segundo Garcia (2000, p. 15) as novas orientações conferiram especial ênfase à gestão e à avaliação. A avaliação compreenderia tanto o desempenho físico-financeiro quanto a obtenção de resultados e o grau

⁵⁶ Antes focada no aprofundamento da cidadania e do estado de bem-estar; agora centrada na ideia de eficiência do mercado e na liberdade do indivíduo consumidor (nuances do paradigma neoliberal).

⁵⁷ A reforma dos processos de planejamento e orçamento de 2000 se propôs a “imprimir ao processo de planejamento e orçamento uma verdadeira reforma gerencial, com ênfase em atribuições concretas de responsabilidades e rigorosa cobrança de resultados, aferidos em termos de benefícios para a sociedade” (BRASIL, 1999, p. 14). Assim, a gestão orçamentária seria “intensificad[a] com a aplicação de modelo gerencial voltado para resultados e a utilização de instrumentos de avaliação apropriados (indicadores, metas e custos)” (BRASIL, 1998, p. 6).

⁵⁸ Tendo como premissa a regra de que “o Estado não pode viver além dos seus limites, gastando mais do que arrecada” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998).

⁵⁹ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. O desafio do planejamento governamental. Brasília, 2002. Disponível em http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download/des_plan_gov/introducao_evolucao.pdf. Acesso em 20.1.2012.

de satisfação da sociedade, subsidiando a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício.

A outra dimensão da mudança de objetivo da LDO diz respeito à incorporação de suas funções de ‘responsabilidade fiscal’.⁶⁰

Uma vez assumida a retórica de que o excessivo intervencionismo estatal e o elevado custo da máquina pública seriam os responsáveis pela inflação e, portanto, os principais empecilhos a prosperidade do país, concluiu-se que o Estado brasileiro deveria ter como objetivos a eficiência microeconômica, alcançadas por política econômica ortodoxa e por reformas que incorporassem instituições pró-mercado,⁶¹ e a austeridade fiscal (CARDOSO JR., 2010a, p. 23).

A exigência de austeridade da política fiscal traduzia as orientações emanadas do pensamento econômico dominante em âmbito mundial. Finanças equilibradas e nível de endividamento confiável para os investidores seriam as condições requeridas, nesta visão, para preservar a estabilidade econômica. Este deveria ser, portanto, o papel precípua da política fiscal, libertando-a de compromissos redistributivos e de impulsos desenvolvimentistas, agora considerados nocivos para a própria estabilização (OLIVEIRA, 2010, p. 368).

Conforme já observado, a transformação da LDO em instrumento voltado à austeridade fiscal se deu por meio da LRF, que tem como característica a imposição da disciplina fiscal⁶² por meio de limites de gasto, de endividamento e de controles e restrições ao comportamento político e burocrático.⁶³

⁶⁰ A CF/88, originalmente, não mostrava maior preocupação com a eficiência ou com a austeridade fiscal, mas buscava principalmente a universalização dos direitos e a inclusão social.

⁶¹ Como as citadas no âmbito da RGO/2000.

⁶² De acordo com a ‘Cartilha da Lei de Responsabilidade Fiscal’ (Publicada em 2003 pelo Ministério do Planejamento), “A obediência a essas novas regras vai permitir um ajuste fiscal permanente no Brasil, uma vez que a disciplina fiscal introduzida pela Lei [...]”. <Disponível em https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/lei_resp_fiscal/CARTILHA.pdf.> Consulta em 3/4/2015.

⁶³ Dentre os principais pontos da LRF se podem citar: a) a limitação dos gastos com pessoal, imposta às três esferas de governo e a cada um de seus Poderes; b) a criação de restrições à geração de despesas excedentes no último ano do mandato, sobretudo pela proibição de aumentar despesas com pessoal no segundo semestre, de antecipar receita orçamentária (ARO) e de contrair, nos oito últimos meses, obrigações para as quais não haja recursos em caixa para pagamento futuro, gerados dentro do próprio mandato (dispositivo anticíclico eleitoral); c) o disciplinamento de toda nova despesa corrente de duração superior a dois anos, a qual, para ser efetivada,

A defesa da supremacia da lógica de mercado (veiculadas pelas ideias do gerencialismo), como modelo de regulação das decisões alocativas, e a austeridade fiscal, como o caminho para alcançar a prosperidade do país, estruturam uma narrativa divergente com o ‘espírito’ que animou a LDO em sua origem constitucional. Eficiência, liberdade alocativa, parcimônia no uso dos recursos públicos e combate ao comportamento político perdulário não eram valores centrais à CF/88, cuja imagem foi pouco a pouco mudando de constituição cidadã para constituição populista e inflacionária.

Assim, esses novos valores passaram a orientar e condicionar os objetivos que a LDO perseguiria nos anos seguintes. Direitos constitucionais foram revistos e houve uma reinterpretação sobre a extensão da obrigação fiscal do Estado de garanti-los. Vinculações de recursos estabelecidas durante a Assembleia Constituinte foram relativizadas por instrumentos como o Fundo Social de Emergência e seus normativos sucessores. O leque de alternativas de financiamento e de realização da ação pública redistributiva foi reduzido em favor da garantia de liquidez do Estado.

3.4 ESPECULANDO SOBRE CAUSAS DE RESILIÊNCIA INSTITUCIONAL: A AUSÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR DE FINANÇAS

Conforme se observou na seção que revisa a literatura sobre mudança institucional, o postulado da ‘dependência da trajetória’ (proposição 1) fornece argumentos plausíveis para compreender a persistência de certas estruturas institucionais, mesmo que elas sejam ineficientes, como é o caso da Lei nº 4.320/64 que é vaga e ultrapassada.

Embora as Normas Gerais de Finanças emanadas pela Lei nº 4.320/64 não sejam adequadas para disciplinar a matéria orçamentária dos dias atuais, os custos inerentes à sua revogação e à criação de nova Lei Complementar (conforme dispõe o §9º do artigo 165 da CF/88) são substanciais e tendem a ser desencorajadores.

deverá ter a sua fonte de financiamento previamente assegurada; d) a imposição de que os entes governamentais assumam compromissos com metas fiscais e, a cada quatro meses, apresentem ao Poder Legislativo e à sociedade demonstrativos quanto ao cumprimento, ou não, das mesmas; e) a limitação da contratação de dívidas de acordo com determinados limites; f) a proibição de refinanciamentos das dívidas de Estados e de Municípios; e g) a punição de entes públicos (e, indiretamente, de seus beneficiários) pelo descumprimento dos limites estabelecidos pela lei.

A instalação de uma nova Lei Complementar de Finanças implica altos custos cognitivos e financeiros. Essa norma se estenderá a grande parte da atividade governamental, inclusive em relação aos estados e municípios, de forma que os custos para difundi-la e explicitá-la tendem a ser muito altos. Não serão pequenos os investimentos em capacitação e treinamento, em desenvolvimento de sistemas e em desenho de processos e procedimentos necessários ao seu cumprimento.

Além de custos cognitivos e financeiros, a aprovação de uma nova Lei Complementar de Finanças demanda altos custos de negociação política. O fato de alcançar todos os entes da federação torna o consenso ainda mais difícil de ser alcançado. A natureza da matéria (fiscal) e o tipo de lei (complementar) requerem a formação de uma coalizão ampla e estável no Congresso Nacional, já que o quórum exigido é qualificado (maioria absoluta).

Isso explica, em parte, a resiliência da Lei nº 4.320/64 e a ausência de sua substituta. Contudo, pouco contribui para explicar o porquê de a LDO se converter em ‘Estatuto Anual de Finanças’.

3.5 ESPECULANDO SOBRE CAUSAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL: A LDO COMO UM ESTATUTO ANUAL DE FINANÇAS

Exorbitando seu papel constitucional, a LDO tem assumido o disciplinamento de matérias fiscais que, estrito senso, não lhe caberiam, convertendo-se numa espécie de ‘Estatuto Anual de Finanças’. Mas, afinal, como isso pode ser explicado? A proposição 4 sugere que as mudanças institucionais devem ser entendidas como uma ação estratégica, que altera a distribuição de poder entre os atores.

A conversão da LDO em ‘Estatuto Anual de Finanças’ claramente aumenta a flexibilidade e a autonomia do Poder Executivo (e de sua coalizão) em matéria orçamentária, permitindo que ele teste novas ideias e altere preferências sem precisar arcar com o ônus político inerente à aprovação de uma Lei Complementar.⁶⁴

Por ser uma lei ordinária, os pontos de veto inerentes ao processo de aprovação da LDO são substancialmente menores em comparação à uma Lei Complementar de Finanças,

⁶⁴ Quando define, por exemplo, as regras de revisão do salário mínimo ou o esforço fiscal que caberá as empresas.

permitindo a aprovação de matérias que não ocorreriam sob processos legislativos mais árduos. Ademais, por ser anual, a LDO permite ao Poder Executivo realizar alguns ‘ensaios’ (aprendizagem política), introduzindo ou retirando comandos normativos em função do desempenho alcançado (PRAÇA, 2010).

Esses argumentos parecem úteis não apenas para se compreender o movimento de conversão da LDO, mas também a formação de coalizões lideradas pelo Poder Executivo que, ao longo do tempo, têm bloqueado as propostas parlamentares de uma nova Lei Complementar de Finanças.

3.6 ESPECULANDO SOBRE CAUSAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL: CONJUNTURA CRÍTICA E A PONTUAÇÃO DA LDO

A proposição 2 sugere que os equilíbrios (ou padrões incrementais) podem ser descontinuados a partir de transformações radicais (pontuações), normalmente provocadas pela ação de fatores exógenos.⁶⁵ Basicamente, choques exógenos causariam uma desordem importante no modo como as instituições correntes distribuem recursos e redefiniriam a noção de comportamento apropriado/legítimo (a imagem da política corrente), alterando, assim, o equilíbrio prévio. Ao reduzirem dramaticamente a sua funcionalidade (capacidade de manter o equilíbrio social e político/a legitimidade/o compartilhamento de crenças), as instituições perderiam sua coesão interna e sua condição de constranger o comportamento dos atores (BARCELOS, 2012, p. 190).

Tais pontuações propiciam aos agentes de mudança condições para redefinir a estrutura, as funções e os objetivos originais da instituição, rompendo com a trajetória que ela vinha seguindo até então. Em outras palavras, as pontuações criam brechas (janelas de oportunidade) para que determinados atores introduzam ideias promotoras de inovação institucional de largo escopo, alterando seus resultados.

Neste sentido, a mudança pontuada centra-se em dois conceitos principais: as ‘conjunturas críticas’ e a dinâmica das ideias (geração e difusão).

⁶⁵ No sentido de que a instituição se tornaria disfuncional, incapaz de ‘resolver’ os problemas que suscitaram sua criação.

A CF/88 enfatizava a obrigação do Estado de assegurar uma cidadania mais igualitária, com a garantia de amplo conjunto de direitos sociais voltados, inclusive, à melhoria das condições materiais dos segmentos mais vulneráveis da população. Todavia, dificuldades econômicas persistentes produziram uma conjuntura crítica⁶⁶ que colocou em xeque o pacto social pretendido pela Constituição, abrindo espaço para o surgimento de ideias que reformulariam a agenda igualitarista.

O gerencialismo⁶⁷ e o movimento em favor do controle mais rígido das despesas públicas serviram de pilar de sustentação à nova doutrina fiscal. De um lado, a reforma dos processos de planejamento e orçamento pregava substituir a ineficiência da hierarquia burocrática pela presumida eficiência gerencial adotada no sistema de mercado. Neste sentido, a interação entre Estado e sociedade deveria guiar-se menos pela ideia política de cidadania e mais pela noção econômica de consumidor (o contribuinte como um cliente que tem direito ao Estado eficiente).

Foi assim que a LDO deslocou seu foco em favor de um orçamento baseado em performance, rompendo com a ideia original de constituir-se como instrumento de mediação política (favorecendo barganhas e consensos) na definição das prioridades de gasto.

Em paralelo, a LRF converteu a LDO em instrumento para perseguir a disciplina e a parcimônia na utilização dos recursos públicos. Sob a hipótese de que os problemas fiscais seriam causados por comportamentos irresponsáveis devido às assimetrias informacionais (problemas de agente-principal), a LDO introduziu mecanismos e incentivos para aumentar a transparência e limitar o escopo das operações orçamentárias, apresentando-se como uma espécie de ‘vacina’ contra as patologias do sistema político representativo (algo aderente às postulações da Teoria da Escolha Pública).

⁶⁶ Tais como: o descontrole inflacionário, as revisões constitucionais, os escândalos orçamentários, o enfraquecimento do Congresso Nacional, a escalada dos gastos (sobretudo previdenciários) e a deterioração do quadro fiscal, as adversidades do contexto externo, o crescimento vertiginoso da dívida pública, a crise cambial, a restrição ao investimento e ao custeio da máquina pública, o desemprego e o acirramento do conflito distributivo.

⁶⁷ Conforme destaca Hood (1995), os pontos centrais da NPM incluem a competição, a transparência, o *accountability*, a aferição de resultados, o rígido controle das despesas públicas (com ênfase no corte de recursos orçamentários) e o foco no contribuinte como um consumidor a ser satisfeito.

3.7 ESPECULANDO SOBRE CAUSAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL: NOVOS PAPEIS IMPOSTOS À LDO COMO UMA SOLUÇÃO ‘ADEQUADA’

A proposição 3 sustenta que as mudanças institucionais são influenciadas pela noção de legitimidade, a qual pode derivar tanto da identidade da organização, quanto do desejo de imitar ou mesmo da coerção normativa (obrigação decorrente de lei) exercida por uma entidade superior ou *stakeholder* influente. Assim, Meyer & Rowan (1977, p. 344) afirmam que as transformações institucionais não seriam empreendidas em função da estrita eficiência dessas mudanças, mas como uma tentativa de demonstrar adequação, racionalidade e modernidade.

Logo, os mitos subjacentes aos procedimentos geralmente aceitos – tais como as boas práticas fiscais ou o orçamento por resultados – serviriam para afastar a percepção de irracionalidade – muito associada ao orçamento incremental –, favorecendo tanto o suporte moral quanto o apoio financeiro por parte de provedores de recursos (inclusive externos, como é o caso dos organismos supranacionais). No campo fiscal, tanto os contribuintes como os agentes financeiros que propiciam o endividamento governamental cobram racionalidade e parcimônia no manejo dos recursos (BARCELOS, 2012, p. 181).

Neste sentido, as mudanças institucionais impostas à LDO pela RGO/2000 e pela LRF são entendidas como uma tentativa de legitimação das práticas orçamentárias nacionais frente ao ambiente globalizado. Ou seja, uma espécie de mimetismo institucional em conformidade com um movimento internacional que procurou difundir um novo paradigma para as finanças públicas.

Aucoin (1990) registra que agências multilaterais, empresas de consultoria internacional, elites burocráticas e outros atores relevantes no plano doméstico alinharam-se em torno de ideias associadas ao gerencialismo e à Teoria da Escolha Pública.

Uma das características centrais à LRF é sua disposição em impor uma rígida disciplina fiscal⁶⁸ por meio de controles e restrições ao comportamento político e burocrático. Há uma clara desconfiança e uma profunda desaprovação em relação a esse comportamento

⁶⁸ De acordo com a ‘Cartilha da Lei de Responsabilidade Fiscal’ (Publicada em 2003 pelo Ministério do Planejamento), “A obediência a essas novas regras vai permitir um ajuste fiscal permanente no Brasil, uma vez que a disciplina fiscal introduzida pela Lei [...]”. <Disponível em https://www.portalsf.planejamento.gov.br/bib/legislacao/lei_resp_fiscal/CARTILHA.pdf.> Consulta em 3/4/2012.

político burocrático e a LRF acena com a esperança de que, a partir dela, os governantes se tornem mais responsáveis 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 políticos/burocracia) aos de seus principais (eleitores/representantes políticos).⁶⁹

Já 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 o programa uma unidade autônoma de gestão (em contraste com a ‘burocrática’ estrutura ministerial).⁷⁰

Além desse esforço de ‘adequar’ a imagem das instituições às prescrições da doutrina do gerencialismo e da austeridade, a adoção da LRF tem uma dimensão impositiva. É preciso considerar que a LRF surge num contexto de fortes constrangimentos externos que resultaram em repercussões importantes para o Brasil, inclusive uma forte desvalorização cambial e um pedido de socorro financeiro ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Tal circunstância sugere que a pressão gerada pela expectativa de atores como o FMI e outros agentes financeiros, cujo interesse pode ser associado às sinalizações de capacidade de pagamento (liquidez) e de ordenamento fiscal por parte do governo federal possa ser parte da explicação da mudança institucional sofrida pela LDO (BARCELOS, 2012, p. 181).

⁶⁹ De acordo com as Dicas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Cartilha da LRF: “A Lei de Responsabilidade Fiscal vai mudar a história da administração pública no Brasil. Através dela, todos os governantes passarão a obedecer a normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade.” “A LRF consagra a transparência da gestão como mecanismo de controle social [...] apresentando ao contribuinte a utilização dos recursos que ele coloca à disposição dos governantes. A obediência a essas novas regras vai permitir um ajuste fiscal permanente no Brasil [...]. Isso, por sua vez, possibilitará o aumento da disponibilidade de recursos para o investimento em programas de desenvolvimento social e econômico.” <Disponível em https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/lei_resp_fiscal/dicas.html e em https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/lei_resp_fiscal/CARTILHA.pdf.> Consulta em 3/4/2012.

⁷⁰ Conforme esclarece Core (2007, p. 256), “[...] os programas, como unidades autônomas de gestão, estariam sob a responsabilidade de gerentes, pessoalmente identificados, que teriam o poder e autoridade para mobilizar os recursos requeridos para o desenvolvimento e execução de sua missão.”

Ademais, as inegáveis ‘coincidências’ entre os conteúdos da LRF e das leis fiscais adotadas em outros países⁷¹ reforçam a postulação de mimetismo/isomorfismo institucional defendido pela proposição 3.

3.8 ESPECULANDO SOBRE CAUSAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL: NOVOS OBJETIVOS DA LDO COMO UMA SOLUÇÃO ESTRATÉGICA QUE RESPONDE À DINÂMICA DA DISPUTA DE PODER

A proposição 4 destaca que as instituições são, antes de tudo, instrumentos de repartição de poder, de privilégios e de riqueza. Ao concederem vantagens em favor de alguns atores à custa de outros, elas produzem consequências distributivas relevantes. Assim, as instituições têm caráter intrinsecamente contestável por aqueles segmentos que se sentem prejudicados.

Outro aspecto fundamental na proposição 4 é que as instituições têm natureza inevitavelmente ambígua e incompleta. De fato, elas exibem brechas (lacunas normativas), contradições, imprecisões e indeterminações. Potencialmente, estas condições propiciam formas alternativas de interpretá-las e aplicá-las, produzindo mudanças institucionais e alterações em seus efeitos distributivos.

Streck & Thelen (2005) e Mahoney & Thelen (2010) mostram que existem mecanismos de mudança que não implicam em criação ou revogação formal da instituição, tal como o *layering*. O *layering* consiste na anexação de novos elementos (emendas, aditivos ou regulamentações, por exemplo) sobre uma instituição preexistente. Nesse caso, uma norma original é transformada pela inclusão de novos capítulos, seções, artigos e outros comandos normativos que se somam a ela para produzir novos resultados. Essa estratégia tende a fazer com que, aos poucos, mudem a estrutura, as funções e os objetivos da instituição originalmente concebida, alterando, assim, a forma como é aplicada e a incidência de seus efeitos distributivos.

⁷¹ Sobretudo em relação ao Fiscal Responsibility Act (1994) da Nova Zelândia, ao Budget Enforcement Act (1990) dos Estados Unidos da América e ao pacto fiscal que subjaz ao tratado de Maastricht (1992).

Essa estratégia de mudança parece especialmente ilustrativa no caso da LDO, uma vez que as mudanças de estrutura, funções e objetivos se deram a partir da imposição de novos papéis, resultando em importante reconfiguração da política fiscal adotada pelo país.

Quando foi instalada, a CF/88 refletia certo anseio por uma agenda social progressista e redistributiva. Havia um claro propósito de estruturar as bases institucionais e financeiras necessárias ao aprofundamento do chamado Estado de Bem-Estar (FAGNANI, 2005).⁷² A Carta introduziu novos instrumentos de alocação dos recursos públicos, entre eles o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) que perseguiram: obtenção de acordos intertemporais em relação às despesas de horizonte mais longo (dentre outros aspectos, o PPA buscava reconstituir a capacidade de programação e de coordenação do investimento estatal); redução de custos transacionais entre o Executivo e o Legislativo (a LDO foi instituída também como um termo para o ajustamento das metas e prioridades da administração pública); maior unidade orçamentária (extinção dos ‘orçamentos próprios’, consolidação dos orçamentos das estatais, extinção do orçamento monetário e da conta movimento); e assegurar direitos sociais e dar cumprimento ao correspondente dever do Estado – foram estabelecidas vinculações de receitas e pisos para despesas obrigatórias, alguma base fiscal e orçamento específico para despesas da seguridade – saúde, assistência e previdência.

Todavia, o arranjo político que dava sustentação a esse regime fiscal mostrou-se frágil e instável. O Estado foi ficando fiscalmente fragilizado e perdeu sua capacidade de investimento. O dinamismo econômico, que permitiu as altas taxas de crescimento nas décadas anteriores, não existia mais. Houve uma desorganização tanto da economia como das finanças públicas, manifestada em intensas pressões inflacionárias. Com efeito, a inflação tomou lugar do desenvolvimento como questão política básica neste período (BARCELOS, 2012).

Essas e outras dificuldades, inclusive a de se desvencilhar da inflação e retomar o crescimento econômico fortaleceram os argumentos de uma coalizão política que defendia um projeto de inspiração mais liberal para o país. Tais atores argumentavam que boa parte dos

⁷² De acordo com Fagnani (2005), pela primeira vez na história do País uma Constituição considerava como direitos sociais próprios da cidadania o trabalho, a educação, a previdência e a assistência social, a saúde e a proteção à maternidade e à infância.

direitos sociais estabelecidos pela Constituição não consideravam o impacto fiscal das despesas e sequer apontavam as fontes de receita adequadas ao seu financiamento. A CF/88 passou a ser entendida como uma instituição resultante do populismo político, a qual tornava o país ingovernável (FAGNANI, p. 550).

De acordo com Sallum (2003), “a elite empresarial mobilizou-se para moldar as estruturas e controlar as ações do Estado orientando-se [...] pelas concepções neoliberais que vinham sendo difundidas pelas instituições econômicas multilaterais, por *think tanks* e governos dos países centrais.” Desse momento em diante, “a elite econômica passou a confrontar o intervencionismo do Estado, exigindo desregulamentação, melhor acolhida para o capital estrangeiro, privatização das empresas estatais e etc.” Neste sentido, a “Constituição de 1988, que materializou um projeto político baseado em democratização política e desenvolvimentismo democratizado, tornou-se um alvo para os ataques da elite empresarial e de seus líderes políticos e intelectuais” (SALLUM, 2003, p. 39-42).

A partir de 1995 as coalizões políticas vitoriosas no pleito eleitoral de 1994 dedicaram-se a reformular muito do espírito constitucional original. As relações entre o Estado, o mercado e a sociedade foram reelaboradas de forma mais condizente com uma perspectiva neoliberal. Sallum (2003, p. 45) sublinha as orientações que guiaram esse movimento: o Estado deveria transferir quase todas as suas funções empresariais para a iniciativa privada; teria que expandir suas funções reguladoras e focalizar as políticas sociais; as finanças públicas deveriam ser equilibradas e os incentivos diretos às companhias privadas seriam modestos; haveria também restrição aos privilégios existentes entre os servidores públicos; e o País deveria intensificar sua articulação com a economia mundial.

A ‘desinstitucionalização’ da CF/88 foi facilitada porque o texto constitucional estabeleceu alguns de seus principais marcos de forma genérica (deixando lacunas e espaços para a discricionariedade nas leis complementares). Acerca desse ponto, Souza (2008) esclarece que 33 emendas foram propostas durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, sendo 14 diretamente relacionadas à política fiscal e 7 pertinentes a mudanças no

modelo econômico. De fato, isso faz da Constituição brasileira a mais emendada do mundo (SOUZA, 2008).⁷³

Fagnani (2005, p. 552) destaca que os princípios que guiaram o emendamento da Constituição eram francamente antagônicos ao ‘espírito’ com que a Carta foi concebida em 1988: “o Estado de Bem-Estar Social foi substituído pelo ‘Estado Mínimo’; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo ‘Estado Regulador’ e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização.” “Durante a tramitação da legislação complementar, e nas sucessivas reformas posteriores, [...] a Constituição foi gradualmente desfigurada; e o projeto reformista progressista foi destruído”, conclui Fagnani.

Para a perspectiva 4, as instituições mudam porque elas produzem consequências distributivas em termos de poder e outros recursos e isso anima os esforços de mudança. As coalizões buscam configurações institucionais que produzam efeitos distributivos que as favoreçam. Para tanto, mobilizam-se em favor de ‘emendamentos/criação de regras em camadas (*layering*)’ e de reinterpretações/ aplicações alternativas das normas.

De fato, as coalizões políticas dominantes a partir de meados de 1990 empreenderam grandes esforços com o fito de remover os elementos institucionais que julgavam provocar os resultados fiscais indesejáveis. Parte importante dessas mudanças está retratada nas transformações que a RGO/2000 e a LRF impuseram à LDO. De um lado, a defesa da supremacia do mercado como modelo de regulação da alocação dos recursos públicos e, de outro, a austeridade fiscal como valor social importante e fundamental à estabilidade da moeda.

Originalmente, a LDO deveria ordenar o processo decisório de modo a garantir que as alocações consideradas estratégicas por ambos os poderes (aquelas constantes do chamado Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública Federal) recebessem total prioridade na execução (realização). Todavia, este mecanismo de redução de conflito (competência

⁷³ As emendas aprovadas a partir de meados dos anos de 1990 buscaram adaptar o país à mudança do contexto internacional e doméstico, reformando regras sobre questões que não estavam na agenda nem dos constituintes nem da transição democrática, tais como a globalização e o ajuste fiscal. A relativa facilidade do processo de ‘emendamento’ tornou possível a adaptação ao novo contexto/conjuntura” (SOUZA, 2008, p. 815).

básica da LDO) foi perdendo vigor e importância, especialmente a partir da vigência da LRF (*layering*), que reelaborou a estrutura, as funções e os objetivos da LDO.

Nesse sentido, a LRF alterou por *layering* muitos dos resultados institucionais que originalmente se esperava da LDO. Dominada por uma equipe de técnicos que viam no comportamento político e burocrático o maior problema das finanças, a LDO deixou de ser um instrumento de prévio alinhamento político para se tornar uma lei de disciplinamento do comportamento fiscal. Há muitas implicações nesta mudança e talvez mais de uma interpretação para seus efeitos. Uma delas é que, ao dar prioridade ao resultado fiscal, o Executivo prefere definir sua agenda de políticas durante o exercício financeiro, favorecendo as barganhas de coalizão (ao invés de estabelecer prioridades e consensos prévios). Devido à inflexibilidade do orçamento (inclusive por despesas obrigatórias como as da dívida, das transferências constitucionais e a meta de superávit) e os altos custos da barganha política, o governo obriga-se a priorizar certas emendas (muitas vezes paroquiais) e a tratar certos investimentos relevantes como se fossem de uma categoria programática inferior. A falta de espaço fiscal (típica da pobreza brasileira) se combina com a incerteza, dando origem a escolhas alocativas coletivamente muito irracionais (BARCELOS, 2012).

Neste sentido, conforme ressaltou Sallum (2003, p. 46), “a estratégia liberalizante [que se fez refletir com clareza na LDO] privilegiou nitidamente a esfera financeira ante as atividades produtivas e comerciais [...]. As políticas de juros altos e câmbio sobrevalorizado [...] funcionaram o tempo todo como bombas de sucção dos recursos do Estado e das atividades produtivas e comerciais para os detentores, locais ou estrangeiros, de capital financeiro.” Estas condições produziram resultados distributivos adversos para muitos segmentos sociais, inclusive para setores econômicos importantes (com considerável poder de veto), menos identificados com as estratégias do desenvolvimento de matriz neoliberal.

CAPÍTULO 4: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia focalizou processos de mudança institucional sofridos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

Buscou-se responder a um conjunto de indagações dentre as quais se podem destacar: Como as metamorfoses impostas pelo tempo afetam a estrutura, as funções e os objetivos da LDO? Seria a LDO uma instituição resiliente ao tempo e às mudanças dos contextos político, econômico e social? Ou haveria evidências de que ela mudou para conciliar o processo alocativo dos recursos públicos com os imperativos dos 'novos tempos e contextos'? Nesse caso, que mudanças seriam essas? Como a LDO teria evoluído em termos de sua estrutura, funções e objetivos? De que modo esse processo de 'adaptação institucional' teria se desenvolvido?

A resposta à primeira indagação é negativa e as evidências revelam que entre 1990 e 2014 a LDO praticamente triplicou sua quantidade de artigos, o que se fez refletir na duplicação do número de capítulos (de 6 para 12) e no surgimento de dezenas de novas seções e subseções.

Similarmente, o exame das alterações de conteúdo do texto legal apontou que a LDO assumiu novas funções, as quais se estendem muito além da mediação política (em termos de prioridades da administração pública federal) e da orientação à elaboração da proposta orçamentária anual. De fato, a LDO passou a desempenhar (de forma exorbitante, para muitos autores) funções originalmente atribuídas à Lei Complementar de Finanças prevista no § 9º do Artigo 165 da Constituição Federal de 1988. Ademais, a pesquisa mostra que a LRF transformou de maneira substancial o escopo de funções da LDO. A partir desse advento, a LDO foi incumbida de dispor sobre inúmeras matérias relacionadas ao equilíbrio fiscal que até então não lhe competiam. Na prática, a LDO passou a definir metas fiscais e elaborar anexos e outros documentos que somados costumam superar o volume de mil páginas (em comparação a menos de uma centena de páginas na primeira edição – LDO/1990).

Essas constatações revelam metamorfoses importantes nos objetivos inicialmente pretendidos para a LDO. Já em meados da década de 1990 a LDO incorporou o papel de preencher a lacuna deixada pela ausência da Lei Complementar anteriormente referida,

cumprindo o objetivo de se constituir em ‘Estatuto Anual de Finanças’, outorgando ao Poder Executivo maior autonomia, flexibilidade e espaço de aprendizagem em matéria de regulação orçamentária.

Ademais, a partir da vigência da LRF a LDO assumiu como objetivo central a imposição da disciplina fiscal por meio de limites de gasto, de endividamento e de controles e restrições ao comportamento político e burocrático na matéria fiscal. Em paralelo, com a Reforma Gerencial dos Orçamentos de 2000 a LDO passou a perseguir objetivos típicos da lógica de mercado, refazendo a estrutura e as categorias de programação do orçamento público.

Como guia ao rastreamento dos processos de mudança da LDO e à elaboração de suas narrativas explicativas, formularam-se quatro hipóteses que seguem as postulações teóricas mais recorrentes na literatura sobre mudança institucional.

A proposição 1, que enfatiza o mecanismo da dependência da trajetória, parece útil para explicar a ausência da Lei Complementar de Finanças, prevista no § 9º do Artigo 165 da Constituição Federal de 1988, bem como a resiliência de um diploma legal demasiadamente genérico e ultrapassado (Lei nº 4.320/1964) para disciplinar a matéria orçamentária. Essa proposição destaca os altos custos financeiros, cognitivos e políticos envolvidos na revogação da Lei nº 4.320/64 e na negociação e implementação de sua eventual substituta. A dificuldade de obter consenso entre todos os atores da federação e de alcançar o quórum qualificado ajuda a explicar o porquê de a LDO ter se convertido em uma espécie de ‘Estatuto Anual de Finanças’.

A proposição 2, que enfatiza as crises graves como mecanismo de pontuação (ruptura) com a estabilidade, mostra-se apropriada para elucidar transformações radicais nas crenças e nas ideias que estruturam as doutrinas fiscais. Essa proposição interpreta as mudanças na estrutura, nas funções e nos objetivos da LDO como resultantes de uma conjuntura crítica (uma janela de oportunidade) produzida por uma série de dificuldades que se agravaram mutuamente (impondo uma noção de fracasso à doutrina fiscal corrente), tais como o descontrole inflacionário, os escândalos orçamentários, o enfraquecimento do Congresso Nacional, a escalada dos gastos (sobretudo previdenciários) e a deterioração do quadro fiscal, as adversidades do contexto externo, o crescimento vertiginoso da dívida

pública, a crise cambial, a restrição ao investimento e o custeio da máquina pública, o desemprego e o acirramento do conflito distributivo. Tais condições teriam facilitado a introdução de novas ideias e a mudança de doutrina fiscal. Em lugar de valores como cidadania igualitária e democracia participativa, passaram a vigorar ideias relacionadas à eficiência, ao gerencialismo e à austeridade fiscal.

A Proposição 3, que salienta a ‘lógica da adequação’ como mecanismo de ajustamento institucional, propõe que as mudanças ocorrem para legitimar e alinhar o comportamento fiscal aos valores e às preferências dos *stakeholders* mais relevantes (partes interessadas consideradas influentes). Neste sentido, os movimentos institucionais da LDO na direção do gerencialismo e da responsabilidade fiscal são entendidos como uma adequação da imagem do orçamento às expectativas de agências influentes como o Fundo Monetário Internacional e lideranças políticas situadas no espectro político mais afeto à doutrina neoliberal. A LRF e seus efeitos sobre a LDO são interpretados como isomorfismo (mimetismo) institucional para conformar as ‘práticas fiscais’ brasileiras ao padrão considerado ‘adequado’ pelos *stakeholders* mais influentes no cenário econômico e político local e global.

Por fim, a proposição 4, possivelmente a de maior riqueza e capacidade explanatória, interpreta a mudança institucional como um processo tipicamente dependente da dinâmica da disputa por recursos políticos e econômicos entre atores influentes. Essa proposição sublinha o fato de que as doutrinas fiscais (e as escolhas inerentes a elas) criam vantagens em favor de alguns em detrimento de outros, produzindo consequências distributivas relevantes entre os diversos segmentos políticos e econômicos que constituem a sociedade. Outro aspecto fundamental postulado na proposição 4 é o de que as instituições têm natureza inevitavelmente ambígua e incompleta. Assim, a disputa por recursos se operacionaliza pela exploração das brechas (lacunas normativas), contradições, imprecisões e indeterminações presentes nos textos legais. Nesse sentido, a mudança institucional se dá pela reinterpretação, pela aplicação heterodoxa e pelo emendamento estratégico dos textos legais, o que produziria alterações substanciais nos efeitos distributivos das instituições. Neste sentido, as transformações da LDO, na direção da lógica de mercado e da austeridade fiscal, teriam a finalidade de privilegiar segmentos específicos da matriz econômica e social do país, em detrimento dos demais setores que compõem a sociedade brasileira.

Em que pesem pequenas contradições existentes entre as proposições examinadas, elas parecem apresentar um alto grau de complementaridade, permitindo assim maior riqueza na elaboração das explicações que procuram elucidar o complexo fenômeno da mudança institucional de uma norma fiscal da importância da LDO.

Neste sentido, ainda que esta monografia não seja capaz de oferecer respostas definitivas e completas, esgotando o debate sobre a mudança institucional na governança fiscal, espera-se que ela possa contribuir para aclarar o pensamento existente sobre o tema, destacando a relevância do estudo das instituições orçamentárias. Ademais, tem-se a expectativa de que o caso examinado propicie generalizações contingentes, possivelmente úteis também aos demais entes federativos, e estimule a novas pesquisas e aprofundamentos sobre a governança orçamentária no setor público.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. H. and ROBINSON, J. A. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. **CEPR Discussion Paper No. 4458**. Jun, 2004.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. Budget Deficits and Budget Institutions. In **Fiscal Institutions and Fiscal Performance**, ed. J. Poterba and J. v. Hagen. Chicago and London: University of Chicago Press, 13-36, 1999.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. The Political Economy of Budget Deficits. **IMF Staff Papers** 42 (1-32), 1995.
- AUCOIN, P. Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. **Governance**, v. 3, n. 2, p. 115-137, 1990.
- BARCELOS, C. L. K. **Governança Orçamentária e Mudança Institucional: o Caso da Norma Geral de Direito Financeiro - Lei nº 4.320/64**. Tese de doutorado. Brasília: PPGA/UnB, 2012.
- BARZELAY, M.; EVGENIYA S. Improvising the practices of project-centred strategic planning and delivery: the case of 'Brazil in Action'. In: **CONFERENCE ON GENERATION REFORM IN BRAZIL AND OTHER NATIONS**, organizada por International Public Management Network (IPMN) e Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 17 a 19 de novembro de 2004.
- BENNETT, A.; EMAN, C. Qualitative research: recent developments in case study methods. **Annual Review of Political Science**, 9: 455–76, 2006.
- BERRY, W. D. The confusing case of budgetary incrementalism: too many meanings, for a single concept. **Journal of Politics**. 52, 167-196, 1990.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: **Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/1992 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/1994**. 29ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para 2000. **Manual Técnico de Orçamento (MTO-02)**, Brasília, 1999.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Avaliação. **Documento de Referência Conceitual – Versão “0” O PPA 2000/2003 no Contexto do Sistema Federal de Planejamento**, Brasília, 17 julho de 1998.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 05 de maio de 2000.

_____. **O desafio do planejamento governamental**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2002.

CARDOSO Jr, J. C. Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para Ressignificar o Debate e Capacitar o Estado. In: CARDOSO JR., J. C.; PINTO, E. C.; LINHARES, P. T. (Ed.). **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento**. Brasília: Ipea, v. 3 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro), 2010.

CAREAGA, M.; WEINGAST, B. The fiscal pact with the devil: a positive approach to fiscal federalism, revenue sharing, and good governance. **Working paper**. Hoover Institution, Stanford University, 2000.

CARVALHO, E. D. P. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: Eduardo Costa Pinto; José Celso Cardoso Jr.; Paulo de Tarso Linhares. (Org.). **Estado, Instituições e Democracia: Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, v. 3 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro), 2010.

COHN, A. Estado, sociedade civil e institucionalização da participação no Brasil: avanços e dilemas. In: Perspectivas para o desenvolvimento brasileiro. **Estado, Instituições e Democracia: democracia**. Brasília: Ipea, p. 475-94, 2010.

DAHL, R. A.; LINDBLOM, C. E. *Variations in Public Expenditure* In Max Millikan, ed., **Income Stabilization for a Developing Democracy**, New Haven: Yale University Press, 347-396, 1953.

- DIERMEIER, D.; KREHBIEL, K. Institutionalism as a Methodology. **Journal of Theoretical Politics** 15: 123-144, 2003.ELGIE, R. MCMENAMIN. Political Fragmentation, Fiscal Deficits, and Political Institutionalisation. **Public Choice**, 136(3-4): 255-267, 2008.
- FAGNANI, E. **A política social no Brasil (1964/1982) – Entre a cidadania e a caridade**. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp (doutorado), 2005.
- GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: O PPA 2000-2003. **Texto para Discussão IPEA**, n. 726, 2000.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalism. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 936-957, 1996.
- HALLERBERG, M.; VON HAGEN, J. Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union. In: J. M. Poterba & J. von Hagen (Eds.), **Fiscal institutions and fiscal performance**. Chicago: University of Chicago Press, 1999.
- _____, M.; STRAUCH, R.; HAGEN, V. J. **Fiscal governance: Evidence from Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.KAHNEMAN, D. & TVERSKY, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. **Econometrica**, 47, 263-292.
- HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.
- KEY JR, V. O. (1940). The lack of a budgetary theory. **American Political Science Review**, 34, dec. 1940.
- LAVALLE, A. G. O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo. In: Eduardo Costa Pinto; José Celso Cardoso Jr.; Paulo de Tarso Linhares. (Org.). **Estado, Instituições e Democracia: Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, v. 3 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro), 2010.LEWIS, C. L. Incrementalism Budgetary. In: RABIN, J. (Ed) **Encyclopedia of Public administration and public policy**. New York: Marcel Dekker. 2007.
- LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review** 19:79-88, 1959.

MAHONEY, J; THELEN, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARCH, J. G. **A primer on decision making: how decisions happen**. New York: The Free Press, 2004.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, p. 340-363, 1977.

MEYERS, R. Is There a Key to the Normative Budgeting Lock? **Policy Sciences**, 29 (3): 171-188, 1996.

MOE, T. TheNewEconomics of Organization. **American Journal of Political Science**, vol. 28, n. 4, p. 739-777, 1984.

MUSGRAVE, R. A Brief History of Fiscal Doctrine. **Handbook of Public Economics**, Vol.1, Cap. 1. North Holland: Elsevier Science Publishers B. V, 1985.

NORTH, D. **Institutions, institutional, change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

NORTH, D. **Institutions and the Performance of Economies over Time**. Handbook of New Institutional Economics: Kluwer Academic Printers, p. 19-30, 2005.

OLIVEIRA, F. A. A Evolução da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889-2009. In: Eduardo Costa Pinto; José Celso Cardoso Jr.; Paulo de Tarso Linhares. (Org.). **Estado, Instituições e Democracia: Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, v. 3 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro), 2010.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. New York: Cambridge University Press, 1990.

PAES DE PAULA, A. P. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In: Alexandre dos Santos Cunha; Bernardo Abreu de Medeiros; Luseni Cordeiro Aquino. (Org.). **Estado, Instituições e Democracia: República**. Brasília: IPEA, v. 1 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro), 2010.

PEREIRA, P. T. **A Teoria da Escolha Pública (Public Choice): uma abordagem neoliberal?** Disponível em: <http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/docs/analysoc6.pdf>. Acesso em: 21/12/2011.

PETERS, B. G. **The Politics of Bureaucracy**. (fifth edition), London: Routledge, 2001.

PIERSON, P. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

PRAÇA, S. Uneven institutional change in fiscal governance: Brazil's invisible Public Finance Statute. **Congress of the Latin American Studies Association**. Toronto, Canada October 6-9, 2010.

RAUDLA, R. Governing Budgetary Commons: What Can We Learn from Elinor Ostrom? **European Journal of Law and Economics**. 30: 201-221, 2010.

REZENDE, F. C.. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. **Revista brasileira de Ciência Social**. vol. 27, n.78, São Paulo, fev. 2012.

_____. **Razões Emergentes para o uso dos estudos de caso na ciência política comparada**. 2011. (Apresentação de Trabalho/Comunicação).

SALLUM, B. JR. Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do Século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, nº 52, p. 35-53, 2003.

SAMUELSON, P. A. The pure theory of public expenditure. **Review of Economics and Statistics**, v. 4, p. 387-89, 1954.

SCHMIDT, V. A. **From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism: Explaining Change in Comparative Political Economy**. In: The Annual Meeting of the APSA, Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts, 2002.

SCHUMPETER, J. A. *An Economic Interpretation of our time: the Lowell lectures*. In: SWEDBERG R.A. (Org.) *Joseph A. Schumpeter: the economics and sociology of capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.

SERRA, J. As Vicissitudes do Orçamento. **Revista de Economia Política** . Vol 13, nº 4, Out-Dez, 1993.

SOUZA, C. (2008). Regras e Contexto: As Reformas da Constituição de 1988. **DADOS**, vol. 51, n. 4, p. 791-823, 2008.

STIGLITZ, J. E. **La Economía del Sector Público**. 3ª edición. Barcelona: Antoni Bosch ed., 2000.

STREECK, W.; THELEN, K. **Beyond Continuity: Institutional Change and Advanced Political Economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

THELEN, K. A Historical Institutionalism in Comparative Politics. **Annual Review of Political Science** (2): 369-404, 1999.

VAN EVERA, S. **Guía para estudiantes de ciência política: métodos y recursos**. Barcelona, GEDISA. (tradução espanhola Guide to Methods for students of Political Science), 2002.

VELASCO, A. A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms. In J. M. Poterba & J. Von Hagen (Eds.), **Fiscal institutions and fiscal performance**. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

VELLOSO, J. C. **A dinâmica das instituições fiscais e orçamentárias: o caso das reformas no período pós-real**. Dissertação de mestrado. Brasília: PPGA/UnB, 2011.

VON HAGEN, J. Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance In: SHAH, Anwar. (Ed.) **Budgeting and Budgetary Institutions**. p. 27-49, Washington: The World Bank, 2007.

VON HAGEN, J. Fiscal rules, fiscal institutions, and fiscal performance. **The Economic and Social Review**, 33(3), 263–284, 2002.

VON HAGEN, J.; HARDEN, I. Budget processes and commitment to fiscal discipline. **European Economic Review**, 39(3–4), 771–779, 1995.

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

WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. **The new Politics of the budgetary process** (5th. Edition). New York and San Francisco: Pearson Longman, 2003.