

**ORÇAMENTO PÚBLICO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA FEDERAL  
BRASILEIRA: ESTUDO SOB A ÓTICA DO MODELO DOS ATRITOS  
INSTITUCIONAIS (FRICTION MODEL)**

**CEZAR THADEU GOMES PEDROSA**  
FUMEC

**JOSÉ MARCOS CARVALHO DE MESQUITA**  
FUMEC  
[jose.mesquita@fumec.br](mailto:jose.mesquita@fumec.br)

## **2. Promoção da Eficiência, Otimização de Processos e de Recursos Públicos**

### **ORÇAMENTO PÚBLICO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA FEDERAL BRASILEIRA: ESTUDO SOB A ÓTICA DO MODELO DOS ATRITOS INSTITUCIONAIS (FRICTION MODEL)**

#### **RESUMO**

O orçamento público representa uma conquista significativa como instrumento disciplinador das finanças públicas. Vários tipos de sistemas de orçamento foram implementados e testados em uma tentativa de alcançar uma melhor forma de gerir a coisa pública e de conter gastos. O orçamento moderno, surgido no Séc. XX abandonou o formato puramente preditor de receitas e despesas, passando a ser objeto de tomada de decisão do gestor público. Em uma dinâmica de erros e acertos, a evolução do orçamento público prossegue no Séc. XXI, buscando a implementação de novos métodos, tais como o orçamento participativo e o de resultados, em uma evolução natural de outras ferramentas, como o orçamento base zero e orçamento programa. Neste contexto de modernização do orçamento público, retirando-o do campo meramente teórico, esta pesquisa buscou aprofundar as análises empíricas e quantitativas sobre o orçamento federal brasileiro. Assim como o modelo de atrito (*Friction Model*) testado por alguns autores, foram lançadas algumas possíveis bases para um futuro modelo financeiro (*Financial Model*). Por intermédio de uma análise estatística multivariada, o estudo comprovou que as instabilidades nas dotações e execução orçamentárias do Governo brasileiro são fruto da influência das despesas com os serviços da dívida pública, dentre outros atritos financeiros estudados.

Palavras-chave: Orçamento público. Modelo de atrito. Atritos financeiros.

#### **ABSTRACT**

The public budget is a significant achievement as a disciplinary tool of public finances. Various types of budget systems have been implemented and tested in an attempt to achieve a better way to manage public affairs and contain spending. The modern budget, emerged in the century XX, abandoned the purely predictor format of revenues and expenses, becoming decision-making object of public manager. In a dynamic of mistakes and successes, the evolution of the public budget continues in XXI century, seeking the implementation of new methods, such as participatory budgeting and results, in a natural evolution of other tools such as zero-based budgeting and budget program. In this context of public budget modernization, removing it from the merely theoretical field, this research sought to deepen the empirical and quantitative analysis of the Brazilian federal budget. As well as friction model (*Friction Model*) tested by some authors we launched some possible basis for a future financial model (*Financial Model*). Through a multivariate statistical analysis, the study indicated that instability in budgetary allocations and execution of the Brazilian government are the result of the influence of the costs of the services of public debt, among others financial frictions studied.

**Keywords:** Public Budget. Friction Model. Financial frictions. Brazilian federal budget.

## 1. INTRODUÇÃO

Os estudos sobre orçamentos públicos têm demonstrado a preocupação de pesquisadores e políticos na condução dos negócios de Estado, especialmente quanto à necessidade do controle dos gastos e da dívida pública (GOLD, 1995; PREMCHAND, 1984). Draper e Pitsvada (1981) discutem, por exemplo, a questão das limitações (econômicas e políticas) que são impostas à execução orçamentária na esfera federal dos governos.

Nessa perspectiva, tais limitações ou ingerências, principalmente as de ordem política, levam os pesquisadores a pensar qual seria o nível ideal de flexibilidade na execução orçamentária pública, tanto no aspecto político, quanto no econômico-financeiro, para se ter o consenso defendido pelo incrementalismo estudado por Wildavsky (1992a) (JONES & BAUMGARTNER, 2005; PITSVADA, 1983).

Outra questão objeto de estudo por diversos autores diz respeito ao nível de subjetividade presente nas decisões orçamentárias, bem como a ausência de estudos empíricos sobre o comportamento do orçamento público durante a sua execução, de acordo com os autores Rezende e Cunha (2003) e Etzioni (1967).

A questão também pesquisada por diversos autores é saber até que ponto as limitações sobre as decisões orçamentárias podem se traduzir em efeito positivo ou negativo sobre controle de gastos (WILDAVSKY, 1980), ou ainda, até que ponto, como lembra Lindblom (1959, 1981) pode haver certo equilíbrio entre a técnica e a política nas decisões sobre o orçamento público.

Tais concepções são aprofundadas por estudos sobre a capacidade de se mensurar os efeitos dos diversos aspectos que envolvem a decisão e a execução propriamente dita do orçamento. Alguns autores têm realizado pesquisas recentes com a apresentação de testes de modelos empíricos na tentativa de buscar identificar as manifestações das abordagens teóricas nas decisões orçamentárias e nos resultados da execução do orçamento na prática (JONES, SULKIN & LARSEN, 2003; JONES *et al.*, 2009; RYU, 2009).

Segundo Jones, True e Baumgartner (1997), a necessidade de se testar alguns modelos orçamentários aparece com o intuito de aproximar os conceitos tanto das abordagens teóricas quanto dos antigos conceitos lógicos e racionais da economia, como os estudos de Samuelson (1988), por exemplo. Os estudos não deixaram de considerar as teorias sobre orçamento público, desde que fossem passíveis de comprovação pelos modelos estocásticos desenvolvidos pelos autores (JONES *et al.*, 2009).

Tais modelos, de alguma forma, tentam completar algumas lacunas na literatura sobre abordagens decisórias acerca de orçamentos públicos outrora também levantadas por outros pesquisadores (GIBRAN & SEKWAT, 2009; KEY, 1940; RUBIN, 1989).

Dois exemplos de modelos orçamentários empíricos estudados recentemente podem ser citados como a *Disproportionate Information Processing Theory (DIPT)*, estudada por Ryu (2009) e o *Friction Model* (modelo dos atritos institucionais sobre o orçamento público), desenvolvido por Jones *et al.* (2009).

A exemplo desses autores que estudaram e testaram estatisticamente orçamentos de nações da América do Norte e Europa, esta pesquisa buscou também assim fazer com o orçamento público brasileiro, tomando como fonte de dados os anos fiscais de 2000 a 2011, com doze observações, portanto. Vale lembrar que não se encontra na literatura a situação de teste estatístico do orçamento público do Brasil. Visando lograr êxito com a oportunidade de se realizar a análise estatística sobre o orçamento, buscou-se verificar se realmente o aumento dos gastos públicos e da dívida pública influenciam nas variações encontradas na execução orçamentária federal.

Desta forma, a pesquisa buscou aprofundar os estudos e realizar uma análise estatística sobre o orçamento federal do Brasil e a sua relação com o aumento dos gastos públicos e da dívida pública propriamente dita, a fim de identificar no comportamento da execução orçamentária, as razões desse aumento, tendo como base de dados o orçamento federal

brasileiro do período de 2000 a 2011 (inclusive).

## 2 ESTUDOS SOBRE ORÇAMENTO E CONTROLE DE GASTOS

Este capítulo tem o objetivo de abordar um pouco sobre a própria gestão de Estado, uma vez que a execução orçamentária pública, que trata efetivamente dos gastos, está intrinsecamente ligada à forma de gerir a coisa pública (LOZARDO, 1987).

Na literatura brasileira, especificamente no tocante ao tema relações entre processos decisórios e modelos de gestão pública (controle e destinação prioritária dos gastos) há poucas produções acadêmicas a respeito. Neste sentido, Bresser-Pereira (1995) chegou a estudar algo em torno da profissionalização do Estado, o que ele chama de “Estado Gerencial”, tratando mais de uma reforma estrutural e defendendo a hipótese do Estado “máximo”.

Em estudos sobre a evolução das organizações o que pode ser encontrado são abordagens em processos decisórios, apresentados por autores como Newman (1947), Marche Simon (1963) e, Cyert e March (1963), tratando de temas como: Decisão Racional, Racionalidade Limitada, Modelo Político e o Incrementalismo Lógico.

No âmbito do setor público brasileiro, Mendes (2006) faz uma explanação sobre o que seria um gasto público eficiente, relacionando uma série de propostas para que o Estado obtenha êxito em tal objetivo. Segundo o autor, a redução e maior eficiência das despesas públicas no Brasil, é uma condição necessária para que o país possa obter mais crescimento econômico, mais renda, menor desigualdade, mais oportunidade de trabalho, menor violência e uma vida mais longa e recompensadora para a sua população (MENDES, 1994, 2006).

A melhoria desses índices passa pela aplicação com qualidade dos recursos públicos arrecadados, controle de gastos e execução orçamentária com foco nas prioridades do cidadão (COUTINHO, 2000).

Há produções estrangeiras focais sobre o tema gestão pública e controle de gastos, no caso europeu e em países da comunidade britânica, como o estudo de Aucoin (1990), que relata as mudanças, nos últimos 30 anos, no controle de gastos públicos do Canadá, com a implantação de sistemas de avaliação que fez com que dois fatores básicos se interagissem: a responsabilidade política e a disciplina fiscal. Foram eles o *Planning, Programming and Budgeting System (PPBS)*, sucedido pelo *Policy and Expenditure Management System (PEMS)* e o atual *Expenditure Management System (EMS)*. O autor apresenta o sucesso no caso do Canadá, como a centralização dos processos decisórios na destinação dos recursos públicos, no gabinete do primeiro-ministro, retirando a decisão e propostas das autoridades regionais do país.

O mesmo assunto foi estudado por Heald (1995), por King (1999) e por Colin (1995), todos concentrando as atenções na comunidade europeia e na concentração, no governo central, das decisões sobre priorização e contenção de gastos públicos. Três modelos de controle de gastos foram implantados no Reino Unido, de 1977 a 1995, quais sejam o *Old Planning Total (OPT)* – 1977 a 1989, o *New Planning Total (NPT)* – 1990 a 1992, e o *New Control Total (NCT)* – 1992 a 1995 (HEALD, 1995).

Na questão da responsabilidade e do controle das despesas públicas, Sevilla (2005) fez um estudo, envolvendo países da *Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)*, tratando de questões sobre gastos públicos, responsabilidade na tomada de decisão pelo gestor público, disciplina fiscal, relações institucionais, estruturas de negociação e cooperação gerencial entre diversos níveis de governo em um ambiente descentralizado testado em países da Europa.

Em seu artigo publicado no *OECD Journal on Budgeting*, Sevilla (2005) discute ainda questões ligadas a elementos distintos como as regras praticadas pelas Instituições Supremas de Auditoria (uma espécie de TCU), o controle externo exercido pelo Legislativo, a criação de comitês de auditoria para reforçar os controles internos (pode ser feita uma analogia ao controle

interno realizado por cada órgão da administração pública federal direta e indireta, no Brasil) e o uso de termos de compromisso para resultados entre ministros e agências reguladoras para assegurar e buscar sempre a responsabilidade e a eficiência do serviço público.

A atuação do terceiro setor e de fornecedores do serviço público, como as parcerias público-privadas, as implicações do controle e monitoramento governamental na vida do Estado e do cidadão, e por fim, o uso das informações sobre resultados e do programa de avaliação geral sobre a *performance* do governo, também foram objetos de estudo de Sevilla, (2005).

Lindblom (1981) traz um estudo sobre o modelo político de tomada de decisão no setor público. Vários outros estudos, envolvendo processos decisórios em orçamentos públicos podem ser citados como o político, o incremental, o decremental e o *mixed-scanning* (LINDBLOM, 1959, 1981; SIMON, 1965, 1987; WILDAVSKY, 1992a, 1992b; TARSCHYS, 1981).

Chan (2002) realizou estudos sobre as reformas no orçamento federal norte-americano, que corresponde a cerca de 20% do PIB do país. Constata o autor que o instrumento é influenciado por considerações políticas e econômicas, orientado por leis que designam os tomadores de decisão, os objetivos específicos e as regras de execução. O sistema atual de orçamento dos EUA foi definido inicialmente em 1921 e reformado em 1974, para solucionar problemas de divisão de poderes decisórios. Basicamente duas normas sustentam toda a estrutura institucional orçamentária dos EUA, que são o *Budget and Accounting Act* (decreto sobre orçamento e contabilidade), de 1921 e o *Congressional Budget Act* (decreto parlamentar do orçamento), de 1974.

O primeiro trata dos poderes do Presidente para a confecção e execução do orçamento, basicamente ouvindo apenas o poder Executivo e seu assessoramento direto. Com o aumento expressivo de gastos na depressão dos anos 1930 e no pós-guerra, além da impopularidade aumentada com a guerra do Vietnã, o Congresso viu-se na obrigação de reagir contra o poder excessivo do chefe do Executivo federal dos EUA (CHAN, 2002).

O segundo decreto fez com que se criassem comitês na Câmara e no Senado, os chamados *Congressional Budget Offices*, com a finalidade de se avaliar o projeto inicial do Executivo e propor níveis de gastos e atendimento a emendas parlamentares, atendendo a planejamentos do Legislativo. Impôs também, que o Presidente remetesse mensagens ao Congresso, sempre que precisasse criar ou cortar determinados fundos, isto é, gastos específicos em determinados programas de políticas públicas. Há quase um século, o orçamento dos Estados Unidos tem sido o resultado do balanço de poderes entre o Executivo e o Legislativo federais (CHAN, 2002; ROBINSON, 1978).

As tentativas de redução de gastos fizeram com que os Presidentes dos EUA, desde o primeiro decreto, tentassem buscar alternativas cujo objetivo tem sido sempre o controle sobre as despesas públicas (FISHER, 1975). Na linha incrementalista de orçamento, o Presidente Johnson instituiu o *Planning, Programming and Budgeting System – PPBS* (Sistema de Planejamento e Programação Orçamentária – SPPO), cuja finalidade era o de centralizar as necessidades de gastos e investimentos em um único documento de solução e decisão realizadas de uma única vez no exercício fiscal, passando a ser anual. O orçamento permaneceu então, tradicionalmente feito aos moldes antigos, observando-se o crescente aumento das despesas públicas, sempre baseado no ano anterior. Algumas agências norte-americanas nos dias de hoje ainda consolidam suas informações orçamentárias, com base no *PPBS* (CHAN, 2002).

Percebendo que o orçamento incremental baseado no SPPO não trazia os resultados esperados, o Presidente Carter instituiu, a partir de 1973, o *Zero-Base Budgeting – ZBB* (Orçamento Base Zero – OBZ), cujo objetivo era o de desconsiderar o ano anterior como referência e os aumentos percentuais baseados inclusive na inflação, e a não reativação dos cortes propostos. Cada agência, Poder ou departamento tinha que justificar, obrigatoriamente,

os valores propostos para gasto, priorizando as aplicações de recursos e reduzindo ou cortando as despesas não prioritárias ou supérfluas.

Várias outras medidas sobre reformas orçamentárias e tentativas de redução de gastos têm sido empregadas pelos EUA, como o *Budget Enforcement Act – BEA* (Decreto de Execução Orçamentária) editado nos anos 1990. O orçamento público norte-americano tem sido, segundo Chan (2002), objeto de disputas políticas, persuasão e consenso, tanto no aumento quanto na tentativa de redução do déficit público.

Mesmo com as experiências americanas do passado, na tentativa de se utilizar ferramentas de controle, reforma e decisão sobre o orçamento público, este sempre será afetado por ingerências políticas (CHAN, 2002; SCHICK, 2000).

## **2.1 O orçamento público no Brasil e instrumentos de controle de gastos**

Existem princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle do orçamento, definidos na Constituição Federal, na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A Lei nº 4.320/64 estabelece, em seu Art. 2º, os fundamentos da transparência orçamentária assim definidos: "A Lei do orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade". Os conceitos são assim descritos: a) Princípio da Unidade: cada esfera de governo deve possuir apenas um orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente. Assim, existe o orçamento da União, o de cada Estado e o de cada Município; b) Princípio da Universalidade: a Lei orçamentária deve incorporar todas as receitas e despesas, ou seja, nenhuma instituição pública deve ficar fora do orçamento; c) Princípio da Anualidade: estabelece um período limitado de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa, isto é, o orçamento deve compreender o período de um exercício, que corresponde ao ano fiscal.

O Orçamento Geral da União (OGU) é formado pelo Orçamento Fiscal, o da Seguridade e pelo Orçamento de Investimento das empresas estatais federais. Para a sua confecção, são observados os princípios básicos citados anteriormente e que devem ser rigorosamente seguidos para elaboração e controle do orçamento, que estão definidos em lei. A Constituição Federal de 1988 atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de planejamento e orçamento, a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), tendo a iniciativa dos seguintes projetos de lei: Plano Plurianual (PPA); Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamento Anual (LOA).

O Projeto de Lei do PPA define as prioridades do governo por um período de quatro anos e deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato. De acordo com a Constituição Federal, o Projeto de Lei do PPA deve conter "as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada". O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano. A LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente. Ela orienta a elaboração do orçamento, dispõe sobre alteração na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei do Orçamento ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Acompanha o projeto uma mensagem do Presidente da

República, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica do país e suas perspectivas. O Executivo federal define, no Projeto de Lei Orçamentária Anual, as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A Lei Orçamentária disciplina todas as ações do governo federal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do orçamento. Nem tudo porém é feito pelo governo federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos Estados e Municípios.

Já no Congresso Nacional, deputados e senadores discutem na Comissão Mista de Orçamentos e Planos a proposta enviada pelo Executivo. Fazem as modificações que julgam necessárias por meio das emendas e votam o projeto. Essa fase pode ser caracterizada como o processo político de tomada de decisão sobre o orçamento, aos moldes de como Lindblom (1981) argumenta. A Constituição determina que o Orçamento deva ser votado e aprovado até o final de cada Legislatura. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República e se transforma em Lei.

A Lei Orçamentária brasileira estima as receitas e autoriza as despesas de acordo com a previsão de arrecadação. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito adicional. Por outro lado, crises econômicas mundiais como as mais recentes ocorridas na Rússia, EUA e Ásia fazem com que o Poder Executivo edite decretos com limites financeiros de gastos abaixo dos limites aprovados pelo Congresso. São chamados de Decretos de Contingenciamento em que são autorizadas despesas no limite das receitas arrecadadas. (MENDES, 1994, 2006; REZENDE & CUNHA, 2005).

O orçamento público brasileiro, segundo Rezende e Cunha (2003) tem um alto grau de vinculações, tais como transferências constitucionais para os demais entes federativos, manutenção do ensino, seguridade social, receitas próprias de entidades vinculadas à administração direta e indireta, gastos com saúde, dentre outras, que tornam o processo orçamentário extremamente rígido, não proporcionando liberdade ao gestor (poder Executivo) em termos de flexibilização na execução financeira (leia-se realização da despesa propriamente dita) tanto a obrigatória quanto a discricionária (DINIZ, 2000; MENDES, 2006; REZENDE & CUNHA, 2003).

As vinculações e rubricas ao orçamento que se referem basicamente às despesas obrigatórias previstas em instrumentos regulamentares têm levado o Executivo Federal brasileiro a propor ao Congresso, a aprovação por intermédio de Emenda Constitucional da chamada Desvinculação de Recursos da União (DRU), objetivando maior flexibilidade e poder por parte do Executivo, em alocar recursos em rubricas orçamentárias diferentes daquelas originalmente aprovadas pela LDO, sob a alegação de que há sobras em alguns itens, com escassez de recursos em outros.

A DRU foi criada, originalmente, em 1999 e tem sido a saída para o Executivo Federal cobrir certas despesas, incluídas as obrigatórias, com recursos realocados, destinados primeiramente a outras rubricas do orçamento, consideradas, em um determinado momento, como não prioritárias, sem que para tanto haja aumento da receita ou da despesa (BRESSER-PEREIRA, 2001). Os assuntos inerentes ao orçamento público federal do Brasil são tratados sob a responsabilidade de alguns órgãos distintos, como a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

De acordo com Meyers (1996), nas organizações não-estatais, o orçamento pode ser entendido como um conjunto de decisões estratégicas formalizadas para uma concretização futura, principalmente em questão de investimentos e, como instrumento de controle, uma determinante das metas previamente definidas, especialmente quanto à redução de custos. Em orçamento público, segundo Morgan (1996), o fator político se sobressai ao fator racional da tomada de decisão. Para diversos autores, essa observação parece quase óbvia e unânime quando se discute o *modus operandi* da administração pública em termos de ingerência política

(PITSVADA, 1983; SCHICK, 1980, 2000; SHUMAN, 1992; STOCKMAN, 1986).

Nessa ótica, Lindblom (1981) também lembra sobre as demandas parlamentares em termos de destinação de recursos anexadas ao orçamento, aquilo que pode ser considerado como as emendas parlamentares ao orçamento da União, no caso brasileiro (MENDES, 1994). Tais demandas recaem mais sobre os gastos com investimentos, que segundo alguns autores, são sempre ínfimos se comparados às despesas de custeio (RYU, 2009).

Muitos dos recursos previstos para serem gastos em um determinado ano fiscal, são transferidos para o exercício financeiro seguinte, nos chamados “restos a pagar”, sobrecarregando a disponibilidade financeira no ano seguinte e comprometendo o orçamento corrente com algo não previsto inicialmente para ser executado. Tais dados aqui ligeiramente citados têm o objetivo de demonstrar as possíveis variações entre o que é previsto e realizado no orçamento público brasileiro, sem contar os impactos das variáveis institucionais (atritos institucionais e financeiros) sobre o comportamento da execução orçamentária anual.

É oportuno lembrar que há dois critérios ou formas de execução da despesa pública no Brasil: O obrigatório, isto é, aquele formal, previsto em normas e na Constituição, e o discricionário, que é aquele delegado ao órgão destinatário de determinado recurso, para utilizá-lo de acordo com as necessidades locais, sem obrigatoriedades, regras pré-definidas ou limites específicos, salvo àqueles informados na própria lei orçamentária com base nas receitas tributárias (ANGÉLICO, 1995).

### **3. METODOLOGIA**

A presente pesquisa pode ser considerada Básica, pois objetiva gerar conhecimentos novos e úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista. Envolve verdades e interesses universais. A pesquisa pode ser considerada quantitativa pois considera parte do assunto de forma quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas ao mesmo tempo em que considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A presente pesquisa pode ser considerada como Descritiva, uma vez que visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados e assume, em geral, a forma de levantamento de dados.

O trabalho pode ser considerado como Bibliográfico, pois foi elaborado a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na Internet. Pode também ser considerado Documental, uma vez que foram tratados, analiticamente, material não preparado inicialmente para esse fim.

Haja vista os diversos planos econômicos de combate à inflação, altos índices inflacionários e diversas moedas, antes de 1994, ano este o da implantação do Plano Real, optou-se por trabalhar com um corte temporal de doze anos, considerando o período de 2000 a 2011 como sendo a consolidação da nova moeda e das novas políticas econômicas vigentes no país. Todas as informações inerentes à parte quantitativa da pesquisa referem-se a esse período, cujo processamento está detalhado nesse capítulo, no Cap.4 e nos anexos e apêndices.

Os dados foram coletados de diversas fontes, tais como a Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Assessoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil, ambos do Ministério da Fazenda e sistemas computacionais governamentais como o sistema de informações gerenciais (SIGA Brasil), do Senado Federal e o sistema de administração financeira do Governo federal (SIAFI) operacional e gerencial. As informações foram colhidas em visitas *in loco* e em acesso nas páginas dos órgãos na internet.

#### 4. RESULTADOS

A volatilidade orçamentária, conforme apresentado nas TAB.1, assim como estudada pelos pesquisadores (JONES *et al*, 2009; RYU, 2009) se apresenta, no caso brasileiro, com abruptas variações que inibem o fluxo regular dentro do exercício financeiro e o planejamento estratégico de alocação e distribuição de recursos para anos fiscais futuros.

TABELA 1– Variação ano a ano, por grupo de despesa. Dotação orçamentária de 2000 a 2011.

	CRESCIMENTO DOTAÇÃO ANUAL EXERCÍCIO FINANCEIRO SOBRE EXERCÍCIO FINANCEIRO										
	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Pessoal e Encargos	11,8%	14,2%	5,3%	13,9%	12,6%	13,6%	11,5%	13,5%	15,7%	9,2%	8,3%
Juros e encargos da dívida	-8,4%	-18,0%	59,8%	25,3%	-5,6%	62,3%	-6,5%	-9,5%	8,4%	-16,1%	22,7%
Outras despesas correntes	15,6%	19,1%	13,5%	15,5%	20,2%	13,3%	11,1%	14,0%	14,8%	9,7%	14,4%
Investimentos	32,5%	-6,7%	-23,3%	9,3%	53,3%	11,9%	60,8%	13,8%	19,2%	21,3%	-2,3%
Inversões financeiras*	102,1%	0,4%	10,9%	29,8%	-5,0%	-9,1%	26,1%	28,4%	-3,1%	-1,3%	-2,3%
Amortização da dívida (a)	-16,0%	-55,4%	123,5%	59,5%	8,8%	-10,8%	-25,3%	-25,5%	-11,2%	42,8%	15,2%
Op crédito externo (b)	0,6%	27,4%	-34,1%	85,1%	-39,1%	-2,5%	-39,5%	-53,0%	217,7%	51,9%	-50,5%
Refinanciamento da Dívida** (a + b)	-15,8%	-54,4%	117,9%	59,8%	8,2%	-10,7%	-25,4%	-25,7%	-10,3%	42,9%	14,2%
Total das despesas	-10,1%	-38,8%	73,5%	47,3%	9,2%	-3,0%	-14,8%	-11,8%	1,1%	22,5%	13,4%

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (2011).

O orçamento brasileiro não cumpre a regra defendida, por exemplo, pelos incrementalistas, como Wildavsky (1980), defensores de que as variações anuais no orçamento (dotações orçamentárias), mesmo em sendo incrementais, não devem sair do intervalo entre 5 e 30% (WILDAVSKY & CAIDEN, 2004; *Apud* RYU, 2009). O orçamento brasileiro não se enquadra, portanto, como um orçamento incremental, corroborando com Jones, True e Baumgartner (1997) e Jones *et al* (2009).

Esse intervalo-limite de tolerância, segundo os autores, é necessário para as etapas graduais exigidas pelo processo incremental orçamentário, inclusive com o aumento de recursos. Como já visto, no orçamento incremental não há retorno a um estágio anterior. As etapas são analisadas como pré-requisito para se passar para um estágio posterior de aumento de atividades como também aumento de recursos.

O orçamento incremental sugere um deslocamento gradiente de recursos e programas de governo. No orçamento brasileiro isto não ocorre. Ao se observar a TAB.1, percebe-se que o grupo de despesa “Amortização da Dívida” obteve uma alteração de dotação orçamentária da ordem de - 16% de 2000 para 2001, - 55,4% de 2001 para 2002 e uma abrupta variação de +123,5% de 2002 para 2003, continuando nesse ritmo de alocação de recursos até 2011.

O desequilíbrio no fluxo de dotação de recursos está explícito na TAB. 1, excetuando-se as despesas obrigatórias como as do grupo “Pessoal e Encargos”. Os demais grupos de despesa apresentam grandes alterações, com destaque inclusive para “Investimentos”.

A Tabela 1 foi elaborada a partir dos valores nominais fornecidos pelo Governo Central, mais especificamente a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) subordinada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Os dados constam do Anexo I.

Percebe-se que o grupo “Pessoal e Encargos” mantém um fluxo equilibrado de dotação orçamentária, assim como o grupo “Outras Despesas Correntes”, que considera os recursos para a manutenção da máquina pública. Ambas as rubricas normalmente só apresentam aumento na

dotação orçamentária para as despesas de um ano para o outro, mas não uma alteração significativa de alocação de recursos para a execução propriamente dita (gasto), que caracterize uma volatilidade orçamentária. São rubricas, ou grupo de despesas, que o Governo considera como prioridade para a alocação de recursos, em detrimento dos demais grupos, não faltando, portanto, recursos orçamentários e financeiros.

O grupo de despesa “Juros e Encargos da Dívida”, por exemplo, apresenta variações que vão desde -18,0% (de 2001 para 2002) até 62,3% (de 2005 para 2006), constatando-se ainda um fluxo irregular e não sequencial durante todo o período estudado (exercícios financeiros de 2000 a 2011). Neste grupo são computadas as despesas relativas aos serviços da dívida pública brasileira, especificamente os juros da rolagem e contratação de novos recursos para financiamento da dívida.

A questão dos investimentos (quarta rubrica da primeira coluna da tabela analisada) segue a mesma regra de volatilidade. Os índices variaram de -23,3% (2002 a 2003) a 60,8% (2006 a 2007). Esse grupo de despesa, dentre os relacionados na tabela, é o que sofre os maiores cortes quando há escassez de recursos orçamentários em outras rubricas, embora seja um item fundamental para o desenvolvimento do país, pois é nesse grupo em que são contabilizados os gastos das atividades básicas do Estado como construção de hospitais, escolas, estradas, base energética e assuntos de defesa.

É importante ressaltar que as variações observadas na TAB.4 na rubrica “Investimentos”, são acompanhadas de certa forma pelos grupos “Juros e Encargos da Dívida” e “Amortização da Dívida”. Por exemplo: na variação de 2002 para 2003, enquanto a “Amortização da Dívida” cresceram 123,5%, houve também aumento nos “Juros e Encargos da Dívida”, enquanto o grupo de despesa “Investimentos” apresentou queda de -23,3%, sendo que já apresentara percentual negativo no período anterior. O mesmo pode ser observado em períodos seguintes (2003 para 2004 e 2010 para 2011).

A variação da dotação orçamentária do grupo de despesas “Investimentos” aparenta ter sofrido influência do alto percentual das rubricas “Juros e Encargos da Dívida” e “Amortização da Dívida”, que obtiveram um crescimento de 25,3% e 59,5%, respectivamente (2003 para 2004).

De certa forma, na análise geral da TAB.1, observa-se que a alta volatilidade das rubricas “Juros e Encargos da Dívida” e “Amortização da Dívida” sugere uma grande influência na variação da dotação global, considerando-se todas as contas, bem como no fluxo das dotações de todo o período estudado, refletindo talvez a incapacidade gerencial do Governo em controlar gastos e destinar mais recursos para investimentos.

Na primeira coluna da TAB.1, as inversões financeiras são consideradas pelo Governo como investimentos. Trata-se de manobras contábeis entre órgãos vinculados da Administração direta e indireta, que não geram aumento patrimonial ou retorno em termos de compensação (retorno sobre o investimento). Capitalização de estatais ou aquisições de entidades do mercado financeiro (estatização de bancos) também são alguns exemplos do que pode ser contabilizado nesse grupo de despesa.

O grupo “Amortização da Dívida”, depois de “Outras Despesas Correntes” é o maior volume de despesas da União. Representou em 2011, segundo a Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 23,4% do total da dotação orçamentária executada naquele ano. As variações das dotações desse grupo de despesa apresentaram-se bastante voláteis, ensejando que deva ter grande influência na instabilidade total do orçamento.

Essa rubrica, somada às “Operações de Crédito Externo”, representa o “Refinanciamento da Dívida” que são as despesas previstas para pagamento da dívida pública da União, interna e externa.

As altas variações nas dotações orçamentárias refletem, segundo alguns autores, a falta

de planejamento e o desprezo por um histórico orçamentário ou a ingerência política extrema em termos de processo decisório sobre o orçamento (RUBIN, 1988).

Vários são os fatores que podem influenciar e explicar as variações percentuais das dotações orçamentárias apresentadas na TAB.1, não havendo uma questão específica que justifique a volatilidade de um único grupo de despesa.

Tais fatores podem emanar de questões puramente político-partidárias ou estritamente econômico-financeiras, como crises econômicas, dívida pública (interna e externa) e a falta de disponibilidades advindas das receitas federais, podendo influenciar vários grupos de despesa ao mesmo tempo.

Por exemplo, segundo o MPOG (2013), em 2004 o então ministro do planejamento, Nelson Machado, em discurso no Congresso Nacional para apresentar o orçamento 2005, divulgou um novo cálculo para o superávit primário do governo (o resultado final das contas para pagamento de juros da dívida), que permitiria injetar R\$ 3 bilhões no orçamento de investimentos para 2005, bem como o governo teria R\$ 45 bilhões de superávit primário para o ano seguinte. Esse novo cálculo dependia da aprovação da Câmara e do Senado.

De fato, a dotação orçamentária do grupo de despesa “Investimentos” cresceu em 53,3% de 2004 para 2005, com queda para as rubricas “Juros e Encargos da Dívida” e “Amortização da Dívida” (TAB.4). Para ter tamanho superávit, o Governo pode ter reduzido a previsão orçamentária para pagamento dos serviços da dívida pública, com riscos para anos fiscais vindouros.

Outro exemplo de influência nas variações da dotação orçamentária vem do último ano do governo Fernando Henrique Cardoso. O país formalizou aquela época, acordo com o Fundo Monetário Internacional, de um empréstimo de US\$ 30 bilhões, sendo US\$ 6 bilhões a serem desembolsados ainda em 2002 e o restante durante o primeiro ano do governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva.

O Governo projetou também para o mesmo período, superávit primário de 3,75% do PIB, meta ambiciosa em um momento de crise interna, pois o país ainda vivia os resquícios da hiper desvalorização do real ocorrida em 1999. Em um momento de baixas reservas internacionais e compromissos da dívida externa a pagar (as reservas, segundo o Banco Central – 2013, manteve saldo médio de pouco mais de US\$ 33 bilhões de 1999 a 2002, isto é, apenas 8,7% do saldo apresentado em dez 2012), o então presidente do Banco Central, Armínio Fraga, elevou a taxa de juros a 45% a.a. com a intenção de alavancar a cotação do real frente ao dólar a níveis de mercado, com flutuação livre e sem o viés da manipulação governamental (MPOG, 2013).

A consequência dessa ação de governo à época seria o aumento da dívida pública e das despesas com pagamento de juros se refletindo em exercícios financeiros futuros. Essas situações podem justificar o aumento da dotação orçamentária das rubricas “Amortização da Dívida” e “Juros e Encargos da Dívida”, para 2003, corroborando com a redução no grupo de despesa “Investimento” no orçamento daquele ano (TAB.1). A redução da dotação de recursos orçamentários em “Investimentos” pode então advir da falta de opção do Governo em realocar recursos, em prol das despesas obrigatórias como as do grupo “Pessoal e Encargos” e pagamento dos serviços da dívida.

Porém a imprecisão de fatos específicos ligados à volatilidade da dotação orçamentária de um ano fiscal para outro, envolvendo grupos de despesas isoladamente, encontra respaldo na análise de alguns técnicos e assessores de orçamento do Congresso Nacional. Muitas das variações abruptas das dotações, segundo Sanches (1999), podem advir de prognósticos imprecisos das autoridades orçamentárias e dos parlamentares. Há também o exagero na estimativa da capacidade do Estado em gerar receita para fazer frente aos, orçadas da mesma forma das despesas e vice-versa.

#### 4.1 A execução orçamentária brasileira – 2000 a 2011

No caso brasileiro, a execução orçamentária federal também se apresenta extremamente volátil, com variações entre os recursos previstos *versus* o que foi realizado que flutuam entre -58,63% (“Amortização da Dívida”, 2001) e -0,39% (“Pessoal e Encargos”, 2002). Na TAB.2 a seguir, excetuando-se o grupo de despesa “Pessoal e Encargos” que mantém certo equilíbrio nas variações ano após ano, até mesmo por se tratar de um gasto obrigatório, as manifestações voláteis são evidentes, com destaque para “Juros e Encargos da Dívida”, “Investimentos”, “Amortização da Dívida” e “Soma” (total). A tabela apresenta os índices de variações dentro do exercício, ou seja, o percentual de recursos orçados *versus* o efetivamente realizado.

A TAB.2 foi produzida com base nos dados fornecidos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), em que podem ser observados os valores nominais do orçamento público federal do Brasil, no período analisado na presente pesquisa (2000 a 2011). Possui um número de observações superior à TAB.1 uma vez que esta apresenta a variação de um ano fiscal para outro, iniciando-se com o intervalo de 2000 a 2001. As variações na execução orçamentária são observadas, na TAB.2, dentro de cada exercício financeiro.

A volatilidade do grupo “Juros e Encargos da Dívida” muito se assemelha com a do grupo “Amortização da Dívida”, cuja variação no ano de 2000 foi de -53,02%, culminando em -2,68% no ano de 2002 e voltando a cair a -57,37% em 2004. A rubrica “Juros e Encargos da Dívida” apresenta alguns pontos extremos. A variação no ano de 2000 de -50,30% não aparenta justificar o extremo de -5,76% apresentado em 2002 e vice-versa, assim como o percentual de -36,63% de 2004 e os -11,55% de 2010.

TABELA 2 – Execução orçamentária - grandes grupos de despesa - previsto *versus* realizado.

Exercício Financeiro	Δ % Pessoal e Encargos	Δ % Juros e encargos da dívida	Δ % Outras despesas correntes	Δ % Investimentos	Δ % Inversões financeiras	Δ % Amortização da Dívida*	Δ % SOMA (todas as rubricas exceto receitas)	Δ % Receitas federais
2000	-1,25	-50,30	-2,61	-31,40	-8,15	-53,02	-45,59	-35,72
2001	-0,76	-26,16	-3,34	-25,22	-18,63	-58,63	-46,41	-36,00
2002	-0,39	-5,76	-3,47	-44,31	-16,97	-2,68	-4,13	11,00
2003	-0,41	-29,87	-2,53	-53,75	-16,21	-28,88	-23,31	-11,34
2004	-0,96	-36,63	-2,72	-28,73	-40,58	-57,37	-46,83	-36,59
2005	-7,49	-18,95	-1,86	-25,84	-36,71	-46,70	-37,41	-27,72
2006	-0,47	-15,97	-3,48	-25,04	-12,90	-54,49	-40,05	-28,84
2007	-1,51	-16,57	-2,16	-19,11	-22,16	-40,10	-27,10	-18,52
2008	-1,21	-27,61	-2,38	-24,36	-18,92	-40,10	-24,77	-10,75
2009	-1,24	-24,45	-6,27	-19,66	-30,56	-36,39	-22,21	-4,17
2010	-0,83	-11,55	-3,39	-22,89	-25,30	-36,77	-22,47	-16,76
2011	-1,34	-22,81	-3,39	-28,36	-12,74	-29,38	-19,24	-14,24

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (2012).

Embora a volatilidade da rubrica “Investimentos” seja branda, em comparação às rubricas “Amortização da Dívida” e “Juros e Encargos da Dívida”, é oportuno analisar a sequência negativa das variações da execução orçamentária em todo o período estudado (2000 a 2011). Isso corrobora com o que acontece na situação da dotação orçamentária. Recursos destinados às atividades-fim do Estado podem estar sendo redirecionados para as atividades-meio, uma vez que “Investimentos” se trata de um grupo de despesa discricionário, ou seja, não obrigatório e passível de manipulação.

Os índices negativos demonstram que o montante de execução dos recursos orçamentários ficou abaixo do inicialmente previsto. Ao se observar a TAB.2 nota-se que

nenhum dos grupos de despesa obteve percentual positivo. Somada a essa situação, tem-se ainda a volatilidade abrupta como apresentada na coluna “Soma”. A variação flutuou de -4,13% em 2002 até -46,83 em 2004 no conjunto de todos os grupos de despesa. Então, nesse período de doze anos fiscais, o governo e sua equipe orçamentária não conseguiram prever que um grupo de despesa sequer pudesse ser executado dentro de parâmetros inicialmente estipulados, ou seja, dos recursos inicialmente previstos em orçamento de determinado ano fiscal.

Tampouco as receitas federais foram tratadas diferentemente, conforme se apresentam na última coluna da tabela, demonstrando ausência de planejamento estratégico e de capacidade em fazer previsões, tanto das disponibilidades financeiras quanto das despesas a serem realizadas. Essa prática gerencial largamente empregada em setores como o privado, aparenta não ser observada pelo setor público (SANCHES, 1999).

De fato, se forem analisados alguns eventos recentes, em comparação aos números e índices levantados na pesquisa, tais como a crise econômica mundial de 2008 iniciada nos EUA e as eleições presidenciais e de governadores no Brasil, nos anos de 2002, 2006 e 2010, não se detecta fortes indícios de influência dos mesmos, nas variações da execução orçamentária.

De toda sorte, sabe-se que a questão política se manifesta com grande ênfase tanto na fase da dotação quanto na execução orçamentária. Isso se dá pela interação entre poderes Executivo e Legislativo, quando da tramitação documental e da articulação entre partidos para aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA). Há alterações no orçamento, antes mesmo do projeto de lei ser enviado para o Legislativo, em que recebe uma série de alterações, conforme interesses do Congresso (2012).

Essas alterações são demandadas pelos parlamentares. Cada parlamentar (513 deputados e 81 senadores) tem o direito de acrescentar ao orçamento, R\$ 15 milhões. Esses acréscimos são chamados de emendas parlamentares. Essas emendas se referem aos interesses de suas bancadas e suas bases eleitorais. Muitas vezes representam o atendimento a pleitos diversos e interesses pessoais, indo de encontro às necessidades daqueles que o elegeram ou de seus estados de origem (MENDES, 2006).

Tanto a dotação quanto a execução orçamentária recebem nova alteração quando do retorno do projeto para a sanção presidencial, quando muitas das emendas são vetadas. O Congresso tem até o dia 22 de dezembro para encaminhar à presidência da República, a LOA para sanção, que deve ocorrer até 31 de dezembro do ano anterior ao de referência do orçamento propriamente dito (HELENA, 2003).

No Brasil, normalmente as datas do calendário orçamentário não são respeitadas. O orçamento muitas vezes é aprovado pelo Congresso durante o ano a que se refere. Esse tipo de evento muitas vezes influencia a dotação e a execução orçamentária muito mais que eventos isolados da geopolítica ou da macroeconomia.

A ausência de programação ou planejamento estratégico orçamentário, no caso do Brasil, de acordo com a análise dos números levantados no período estudado (anos fiscais de 2000 a 2011) inviabiliza o emprego de sistemas já utilizados por outras nações no passado como o *Planning, Programming and Budget System (PPBS)* – EUA e Reino Unido, o *Zero-Based Budgeting (ZBB)* – EUA e o *Expenditure Management System (EMS)* – Reino Unido.

Nesses sistemas, o passado era considerado como uma mera referência para alocação de recursos dentro das reais necessidades dos programas de governo. Nos dias de hoje, até mesmo pelo insucesso na implantação e execução de tais sistemas, nações industrializadas como os EUA têm buscado utilizar o *Performance Budget* ou Orçamento por Resultados.

## 5 CONCLUSÕES

O orçamento é uma peça difícil de ser gerida, segundo alguns autores (RUBIN, 1988). Difícil também é encontrar as nações que o tratem com a eficácia ideal defendida pela literatura (DRAPER & PITSVADA, 1981). Há dificuldades de implantação de alguns processos, como

o orçamento decremental, por exemplo, que se trata de uma forma orçamentária bastante desafiadora, segundo Tarschys (1981), que visa basicamente corte rigoroso de despesas. Manter qualidade com corte de gastos é algo que nem as nações mais ricas conseguem fazer.

No caso brasileiro, não haveria momento melhor para ousar e lançar novas formas de processos orçamentários (como o atual, pós-crise mundial de 2008), com o intuito de reduzir os gastos públicos, controlar a dívida pública e gerar caixa, isto é, disponibilidades financeiras representadas pelo superávit nominal (GIACOMONI, 2005). Se o *benchmark* de outros sistemas orçamentários não tem dado certo, então que se desenvolva a própria doutrina brasileira em termos de orçamento.

Rubin (1988, 1990) lembra que as nações mais ricas já enfrentaram, como ainda enfrentam, suas dificuldades com o próprio orçamento. Não por isso desistiram. Os processos decisórios podem ser grandes parceiros nisso.

Difícil é a tarefa de classificar o orçamento brasileiro. O orçamento participativo não se enquadra em um país continental como o Brasil. Trata-se de um tipo de orçamento específico para municípios e os poucos que o utilizam (estima-se que 350, segundo a assessoria de orçamento do Congresso Nacional), enfrentam uma série de dificuldades logísticas que vão desde a divulgação até a presença do cidadão nas reuniões para discussão. Para um universo de 5.565 municípios brasileiros (Censo IBGE 2010) nota-se um número reduzido de municípios brasileiros que o utilizam.

Muito menos seria incremental o orçamento público brasileiro, haja vista a forte volatilidade presente na dotação e na execução orçamentária (JONES *et al*, 2009). Não cumpre o que Wildavsky (1980) propõe e segue o que outros autores defendem, de que o orçamento público não reúne condições de ser incremental.

O orçamento público brasileiro não guarda características do orçamento tradicional, uma vez que este, surgido no liberalismo econômico do Séc. XIX visava fortemente o controle de gastos. Esforça-se o Estado brasileiro em implantar um orçamento moderno, caracterizado pela gestão gerencial no setor público e pelo orçamento por resultados na questão do gasto (redução da despesa e controle da dívida pública). Não deixa de ser um objetivo desafiador, principalmente quando se observa na pesquisa a instabilidade nas dotações orçamentárias e o descumprimento, em todos os anos fiscais, da previsão inicial de recursos durante a execução orçamentária.

As tentativas de empregar eficazmente o orçamento programa, cujo esboço vem da Lei 4.320/64, levaram ao Governo Central (SOF, 2012) a ter interesse na utilização do *Performance Budget (PB)* ou orçamento por resultados, a partir de 2013, como sendo a saída das mazelas e dificuldades no trato do orçamento público federal do Brasil.

Autoridades orçamentárias acreditam que o orçamento em uso no Brasil ainda seja o “orçamento programa” (BRASIL, 2011), nomenclatura ligada muito mais às classificações contábeis do que ao cumprimento das metas orçamentárias em si, estipulada nos programas de governo. Pelos resultados da pesquisa, é difícil também dizer que o país utiliza o orçamento programa em seu âmago conceitual.

Faz-se oportuna a discussão se o *PB* é a solução para o trato orçamentário brasileiro, com toda a cultura do país em termos de processos decisórios político-partidário-eleitorais. Rubin (1990) traz a questão da teoria *versus* a prática sobre orçamento público: será sempre um tema recorrente entre pesquisadores e gestores.

Lindblom (1981) lembra sobre os cuidados que se deve ter com as decisões meramente políticas ou puramente cognitivas. Tem que haver espaço para a técnica. É então importante refletir sobre que tipo, sistema e processo decisório de execução o orçamento brasileiro pode ser enquadrado, ou se já o é, dada as complexidades que envolvem o processo orçamentário no Brasil (MENDES, 1994).

De acordo com os resultados da pesquisa, é factível ousar em dizer que não há

regularidade no fluxo de dados na dotação e na execução orçamentária brasileira (alocação de recursos e realização da despesa). Esta situação impede classificar o orçamento brasileiro nos modelos conceituais fornecidos pela literatura, na prática.

Tal situação descaracteriza qualquer indício de orçamento gerencial moderno do tipo *Performance Budget*. O orçamento brasileiro, apenas pelas formalidades impostas pela Lei 4.320/64 e pelas três peças que o compõem (PPA, LDO e LOA), pode ser considerado como Orçamento-Programa, em uma análise estática e teórica.

A instabilidade, a não regularidade ou a volatilidade em todo o processo orçamentário do Brasil é influenciada, fortemente, pela necessidade de pagamento dos serviços da dívida pública brasileira, incluídos o pagamento de juros e encargos da dívida o refinanciamento e a amortização da mesma. Essa situação agrava-se mais ainda pelo aumento das despesas, bem como pela perene e abrupta redução da dotação e execução dos gastos com investimentos.

Deseja-se ter contribuído com a Academia, haja vista a pesquisa ter disponibilizado um modelo empírico para orçamentos públicos que analisa estatisticamente a relação de variáveis independentes que, no trabalho de Jones *et al* (2009) foram chamadas de atritos institucionais. O modelo pode contribuir para a identificação da modalidade orçamentária, de acordo com que sugere a literatura.

Por intermédio do modelo testado na pesquisa, anseia-se também contribuir e estimular futuros pesquisadores, no sentido de ampliar o universo de variáveis independentes que influenciem no comportamento da execução do orçamento público. Como consequência deseja-se contribuir com o próprio Estado brasileiro.

A pesquisa enfrentou algumas limitações. Uma delas foi o curto período pesquisado uma vez que as fontes (órgãos públicos) não possuíam os dados eletrônicos, além dos óbices da instabilidade econômica do Brasil anterior ao plano Real (1994), época de diversos planos econômicos de combate à inflação e várias moedas correntes, o que dificultaria e demandaria muito tempo para a finalização dos trabalhos.

A pesquisa não pretende encerrar o assunto e propõe novas discussões a respeito do tema, inclusive sobre os atritos estritamente financeiros (*Financial Frictions*) tratados no estudo. Talvez seja possível se pensar em um novo modelo estatístico para estudos de orçamentos públicos: o *Financial Model*, como explorado nesta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

- ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. Rio de Janeiro:Atlas, 1995. 271 p.
- AUCOIN, P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. **Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions**. Toronto, John Wiley & Sons, Inc., v. 3, n. 2, 1990.
- BOZEMAN, B. Public Management Decision Making: Effects of Decision Content. **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v. 64, n. 5, p. 553-565, 2004.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Resultados Primários do Tesouro Nacional - 2011**. Brasília: 2010. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est\\_resultado.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_resultado.asp)>. Acesso em: 23 mar. 2012.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930 - 1983**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985. 298 p.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial, In: PINHEIRO, WILHEIN E SACHS (Org.). **Brasil: Um século de transformações**. São Paulo: Cia das Letras. 2001. p. 222-259.
- CAIDEN, N., WILDAVSKY, A. **Planning and Budgeting in Poor Countries**. New York: Transaction Publishers, 1980. 371 p.
- CHAN, J. L. Government Budgeting and Accounting Reform in the United States, In: OECD. **Models of Public Budgeting and Accounting Reforms**. Paris: OECD Journal on Budgeting, v. 2, n. 1, 2002. p. 187-223.

COUTINHO, M. Administração Pública Voltada para o Cidadão: Quadro Técnico-Conceitual. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ENAP, v. 51, n. 3, p. 40-73, 2000.

DINIZ, E. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. 116 p.

DRAPER, F., PITSVADA, B. T. Limitations in Federal Budget Execution. **Government Accountants Journal**. Alexandria, Association of Government Accountants, v. 30, n. 3, p. 20-45, 1981.

ETZIONI, A. Mixed-Scanning: a third approach to decision-making. **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v.27, n. 5, p. 385-392, 1967.

FISHER, L. **Presidential Spending Power**. Princeton: Princeton University Press, 1975. 360 p.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2005. 318 p.

GIBRAN, J. N., SEKWAT, A. Continuing the Search for a Theory of Public Budgeting. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**. Boca Raton: Pr Academics Press, v. 21, n. 4, p. 617-644, 2009.

GOLD, S. D. **The Fiscal Crisis of the States: Lessons for the Future**. Washington: Georgetown University Press, 1995. 406 p.

HELENA, E. Z. S. O processo de alocação de recursos federais no Congresso Nacional. **Notas e estudos técnicos – Artigos**. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/2005/Artigo170.pdf>> Acesso em 02 fev. 2012.

JONES, B. D. Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**. Washington, JPART Inc, v. 13, n. 4, p. 395-412, 2003.

JONES, B. D., BAUMGARTNER, F. R. A Model of Choice for Public Policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**. Washington, JPART Inc, v. 15, n. 3, p. 325-351, 2005.

JONES, B. D., SULKIN, T., LARSEN, H. Policy Punctuations in American Political Institutions. **The American Political Science Review**. Washington, American Political Science Association, v. 97, n. 1, p. 151-170, 2003.

JONES, B. D., TRUE, J. L., BAUMGARTNER, F. R. Does Incrementalism Stem From Political Consensus or From Institutional Gridlock? **American Journal of Political Science**. University of Wisconsin, v.41, n. 4, p. 1319-1339, 1997.

JONES, B. D. et al. A General Empirical Law of Public Budgets: A Comparative Analysis. **American Journal of Political Science**. Bloomington, IN, MPSA, v. 53, n. 4, pp. 855-873, October 2009.

KEY, V. O. The Lack of a Budgetary Theory. **The American Political Science Review**. Washington, American Political Science Association, v. 34, n. 6, p. 1137-1144, 1940.

LEVINE, H. **Public Administration Debated**. New Jersey: Prentice-Hall, 1988. 264 p.

LINDBLOM, C. E. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora UnB, 1981. 124 p.

LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v. 19, p. 79-88, 1959.

LOZARDO, E. **Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 288 p.

MENDES, E. As Pretensões e as Dificuldades do Orçamento Público no Brasil. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, IBAM, v. 41, n. 211, p. 40-50, 1994.

MENDES, M. **Gasto Público Eficiente – Propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. 476 p.

MEYERS, R. T. **Strategic Budgeting**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996. 248 p.

MORGAN, G. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 1996. 424 p.

PITSVADA, B. T. Flexibility in Federal Budget Execution. **Public Budgeting & Finance Journal**. Washington, Association for Budgeting and Financial Management, v. 3, n. 2, p. 83-101, 1983.

PITSVADA, B. T., DRAPER, F. Making Sense of the Federal Budget the Old Fashioned Way – Incrementally. **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v. 44, n. 5, p. 401-406, 1984.

PREMCHAND, A. **Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund, 1984. 530 p.

REZENDE, F., CUNHA, A. **Disciplina Fiscal e Qualidade do Gasto Público: Fundamentos da Reforma Orçamentária**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 156 p.

REZENDE, F., CUNHA, A. **Contribuintes e Cidadãos: Compreendendo o Orçamento Federal**. Rio de Janeiro: FGV editora, 2002. 152 p.

REZENDE, F., CUNHA, A. **O Orçamento Público e a Transição de Poder**. Rio de Janeiro: FGV editora, 2003. 156 p.

ROBINSON, A. **Parliament and Public Spending**. Denver: Heineman Educational, 1978. 184 p.

RUBIN, I. Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit? **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v.50, n. 2, p. 179-189, 1990.

RUBIN, I. Aaron Wildavsky and the Demise of Incrementalism. **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v. 49, n. 1, p. 78-81, 1989.

RUBIN, I. Who invented Budgeting in United States? **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v. 53, n. 5, p. 438-444, 1993.

RUBIN, I. **The Politics of Public Budgeting – Getting and Spending, Borrowing and Balancing**. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1997. 310 p.

RUBIN, I. **New Directions in Budget Theory**. Albany: State University of New York Press, 1988. 207 p.

RUBIN, I. Budget Reform and Political Reform: Conclusions from Six Cities. **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v. 52, n. 5, p. 454-466, 1992.

RUBIN, I. Response: Prospects for Budget Process Renewal. **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v. 69, n. 2, p. 245-248, 2009.

RYU, J. E. Exploring the Factors for Budget Stability and Punctuations: A Preliminary Analysis of State Government Sub-Functional Expenditures. **The Policy Studies Journal**. Malden, MA, Policy Studies Organization, USA, v. 37, n. 3, pp. 457-473, 2009.

SAMUELSON, P. A. **Fundamentos da análise econômica**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. 380 p.

SANCHES, O. M. Orçamento nominal x orçamento real. A redução das margens para programação. **Notícias da Câmara – Artigos**. Brasília, Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo200.pdf>>. Acesso em 01 jan. 2013.

SCHICK, A. **Congress and Money – Budgeting, Spending and Taxing**. Washington: Urban Institute Press, 1980. 604 p.

SCHICK, A. **The Federal Budget: Politics, Policy and Process**. Washington: Brookings Institution, 2000. 307 p.

SEVILLA, J. Accountability and Control of Public Spending in a Decentralised and Delegated Environment. **OECD Journal on Budgeting**. Madrid, OECD, v. 5, n. 2, 2005.

SHUMAN, H. E. **Politics and the Budget: The Struggle Between the President and Congress**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1992. 340 p.

SIMON, H. A. **Comportamento Administrativo: Estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. Rio de Janeiro: Aliança para o progresso, 1965. 277p.

SIMON, H. A. Decision Making and Problem Solving. **Interfaces Review**. Washington, National Academy Press, v. 17, n. 5, p. 11-31, 1987.

SIMON, H. A. **The Sciences of the Artificial**. Cambridge: MIT Press, 1996. 247 p.

STOCKMAN, D. **Triumph of Politics**. New York: Harper & Row, 1986. 124 p.

TARSCHYS, D. The Challenge of Decremental Budgeting. **OECD Journal on budgeting**. Paris, OECD, v. 2, n. 1, 1981.

WILDAVSKY, A. **Budgeting and Governing**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2001. 371 p.

WILDAVSKY, A. **The New Politics of the Budgetary Process**. Boston: Little, Brown, 1992a. 253 p.

WILDAVSKY, A. Political Implications of Budget Reform: A Retrospective. **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v. 52, n. 6, p. 594-599, 1992b.

WILDAVSKY, A. **How to Limit Government Spending**. Berkeley: University of California Press, 1980. 197 p.