

**UNIVERSIDADE FUMEC
FACULDADE DE CIÊNCIAS EMPRESARIAIS – FACE**

Izabela Duarte Giffoni

**ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO:
as influências do modelo de decisão incremental no contingenciamento orçamentário**

**Belo Horizonte
2018**

Izabela Duarte Giffoni

**ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO:
as influências do modelo de decisão incremental no contingenciamento orçamentário**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração, da Universidade FUMEC, como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão Estratégica de Organizações

Linha de pesquisa: Estratégia em Organizações e Comportamento Organizacional

Orientador: Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini

Belo Horizonte

2018

Ficha Catalográfica

G458o
2018 GIFFONI, Izabela Duarte.
Orçamento e planejamento: as influências do modelo de decisão incremental no contingenciamento orçamentário. – Izabela Duarte Giffoni; Orientador Profº. Dr. Daniel Jardim Pardini , 2018.

105f.: il.; 30cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade FUMEC – Faculdade de Ciências Empresariais, 2018.

Inclui bibliografia, gráficos e tabelas.

1- Administração 2- Orçamento público- Brasil 3- Contingenciamento orçamentário I- Título II- Giffoni, I.D. III- Pardini, D.J. Orientador.

CDU 658(043)81

Elaborada por Bibl. M. Madalena Costa Ferreira – CRB/MG-1393



UNIVERSIDADE
FUMEC

Dissertação intitulada “**Orçamento e Planejamento: as influências do modelo de decisão incremental no contingenciamento orçamentário**” de autoria de Izabela Duarte Giffoni, aprovado pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini – Universidade FUMEC
(Orientador)

Prof. Dr. Alexandre Teixeira Dias – Universidade FUMEC
(Examinador Interno)

Prof. Dr. Antônio Dias Pereira Filho – UFMG
(Examinador Externo)

Prof. Dr. Cid Gonçalves Filho
Coordenador do Programa de Doutorado e Mestrado em Administração da Universidade
FUMEC

Belo Horizonte, 11 de abril de 2018.

REITORIA

Av. Afonso Pena, 3880 - Cruzeiro
30130-009 - Belo Horizonte, MG
Tel. 0800 0300 200
www.fumec.br

CAMPUS

Rua Cobre, 200 - Cruzeiro
30310-190 - Belo Horizonte, MG
Tel. (31) 3228-3000
www.fumec.br

À minha mãe, pelo apoio incondicional em todos os projetos de vida.

Ao meu pai, pelas orientações pragmáticas nos mais diversos momentos.

AGRADECIMENTOS

À Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), instituição da qual esta pesquisadora tem a grata satisfação de fazer parte, que investiu e colaborou com a realização deste projeto enriquecedor, representado pela conclusão do mestrado.

Ao Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini, competente orientador, pelas palavras certas e pela fundamental parceria na condução e resultados desta pesquisa.

Ao Prof. Dr. Alexandre Teixeira Dias pelo apoio dispensado a esta pesquisadora, principalmente nas relevantes aulas de Projeto de Dissertação.

Aos caríssimos colegas de turma pelos momentos agradáveis de convivência, de parceria e de discussões do mais alto nível.

Aos funcionários da Secretaria do Programa de Doutorado e Mestrado em Administração (PDMA) da Universidade FUMEC pela presteza no atendimento e pelo bom relacionamento institucional.

Aos amigos e familiares que contribuíram direta e indiretamente para a realização deste trabalho.

RESUMO

Ao longo da história é possível perceber um movimento evolucionário do orçamento público, que vai de um controle de arrecadação, alcança um controle de gastos e culmina numa aproximação com o planejamento governamental, visando fundamentar a efetividade dos gastos públicos e favorecer a entrega de maior valor à sociedade. No entanto, tendo em vista o cenário brasileiro, analisando a relação do que foi planejado e o que foi, de fato, executado, é possível constatar uma defasagem significativa e prejudicial a essa lógica de planejamento e eficiência de gastos públicos. A presente pesquisa busca, portanto, estudar as causas desse fenômeno, avaliando os impactos dos principais elementos do processo orçamentário brasileiro, decorrentes do modelo de decisão incremental adotado no país – despesas obrigatórias, receitas vinculadas e dívida pública, e suas categorias – em relação ao contingenciamento orçamentário de determinado exercício. Para o tratamento de dados, foram utilizadas técnicas estatísticas descritivas (análise de tabelas de frequência, de gráficos de linha e de gráficos de dispersão) e inferenciais (análise de correlação e de regressão). Com base nas análises estatísticas realizadas, no entanto, não foi possível verificar relação estatística entre as variáveis. A única exceção identificada foi com relação à categoria da Dívida Externa do Governo Federal, que, após alguns ajustes no modelo, apresentou correlação linear positiva e significativa em relação ao contingenciamento. Apesar desse resultado, entende-se que não foi possível a comprovação estatística do modelo hipotético proposto como um todo, diferente do que foi observado na literatura estudada, pois o conjunto das variáveis identificadas como decorrentes do modelo orçamentário incremental brasileiro não explicam a variação do contingenciamento (ou limitação de empenho e movimentação financeira) decretado para determinado período. Não obstante aos aspectos políticos que podem justificar os resultados atrelados ao fenômeno estudado, tornam-se necessárias pesquisas futuras que explorem outras causas que influenciem o comportamento da execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos orientada para resultados em função do contexto nacional.

Palavras-chave: Orçamento público. Planejamento público. Incrementalismo orçamentário. Contingenciamento orçamentário. Execução orçamentária.

ABSTRACT

Throughout history, it is possible to perceive an evolutionary movement of the public budget, which goes from a collection control, reaches a control of expenses and culminates in an approximation with the governmental planning, aiming to fundament the effectiveness of public expenses and to favor the delivery of greater value to the society. However, considering the Brazilian scenario, analyzing a relationship on the part of what was planned and what was, in fact, executed, it is possible to establish a significant and detrimental gap to this logic of planning and efficiency of public spending. Therefore the present research seeks to study the causes of this phenomenon, evaluating the impacts of the main elements of the Brazilian budget process, arising from the incremental decision model adopted in the country - compulsory expenditure, linked revenue and public debt, and their categories - in relation to the budgetary contingency of a given year. For the treatment of data it was used statistical descriptive techniques (analysis of frequency tables, line graphs and scatter plots) and inferential techniques (correlation and regression analysis). Based on the statistical analyzes performed, however, it was not possible to verify any statistical relationship between variables. The only exception was in relation to the Federal Government External Debt category, which, after some adjustments in the model, presented a positive and significant linear correlation in relation to the contingency. Despite this result, it is understood that it was not possible to prove the hypothetical model proposed as a whole, different from what was observed in the literature, since the set of variables identified as arising from the Brazilian incremental budget model does not explain the contingency variation (or limitation of commitment and financial movement) decreed for a certain period. Despite the political aspects that can justify the results linked to the studied phenomenon, it is also necessary future research that explores other causes that influence the behavior of budget execution and the results-oriented public resource management according to the national context.

Keywords: Public budget. Brazilian budget. Budget decision models. Budgetary contingency. Budget execution.

LISTA DE SIGLAS

DRU	Desvinculação de Recursos da União
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MTO	Manual Técnico de Orçamento
PPA	Plano Plurianual
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RGO	Reforma Gerencial do Orçamento
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SIAFI	Sistema de Administração Financeira do Governo Federal
SIOP	Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento
SOF	Secretária de Orçamento Federal

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 – Relacionamento entre as peças do sistema orçamentário brasileiro	28
Figura 2 – Processo orçamentário brasileiro, baseado nas etapas de planejamento, orçamento e execução do orçamento público	54
Figura 3 – Modelo teórico hipotético	62

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da rigidez orçamentária no Brasil.....	39
Gráfico 2 – Evolução real da dívida pública federal	40
Gráfico 3 – Despesa obrigatória <i>versus</i> LOA.....	43
Gráfico 4 – Receita vinculada <i>versus</i> LOA	46
Gráfico 5 – LOA, Investimentos, Amortização, Juros e Encargos da Dívida.....	48
Gráfico 6 – Série histórica da dívida pública – 2001 a 2016.....	50
Gráfico 7 – Série histórica de contingenciamento orçamentário – 2001 a 2016.....	55
Gráfico 8 – LOA, despesa obrigatória, receita vinculada, dívida pública e contingenciamento orçamentário.....	55
Gráfico 9 – Evolução das despesas obrigatórias e suas categorias (em bilhões) – 2001 a 2016.....	67
Gráfico 10 – Evolução das despesas discricionárias e suas categorias (em bilhões) – 2001 a 2016	69
Gráfico 11 – Evolução das despesas totais, obrigatórias e discricionárias (em bilhões) – 2001 a 2016	70
Gráfico 12 – Evolução das receitas vinculadas e suas categorias (em bilhões) – 2001 a 2016	72
Gráfico 13 – Evolução das receitas totais, vinculadas e não vinculadas (em bilhões) – 2001 a 2016	73
Gráfico 14 – Evolução da dívida interna e suas categorias – 2001 a 2016	76
Gráfico 15 – Evolução da dívida externa e suas categorias – 2001 a 2016.....	78
Gráfico 16 – Evolução da Dívida Pública Total, da Dívida Interna Total e da Dívida Externa Total – 2001 a 2016.....	79
Gráfico 17 – Evolução da porcentagem de contingenciamento por presidente – 2001 a 2016	81
Gráfico 18 – Porcentagem de contingenciamento <i>versus</i> despesas obrigatórias – gráficos de dispersão	83

Gráfico 19 – Porcentagem de contingenciamento <i>versus</i> despesas discricionárias – gráficos de dispersão	84
Gráfico 20 – Porcentagem de contingenciamento <i>versus</i> receitas vinculadas e não vinculadas – gráficos de dispersão	85
Gráfico 21 – Porcentagem de contingenciamento <i>versus</i> Dívida Pública Total e Interna – gráficos de dispersão	86
Gráfico 22 – Porcentagem de contingenciamento <i>versus</i> dívida externa – gráficos de dispersão	87
Gráfico 23 – Porcentagem de contingenciamento <i>versus</i> Dívida Externa do Governo Federal – gráfico de dispersão.....	92
Gráfico 24 – Resíduos <i>versus</i> valores ajustados – análise de regressão entre porcentagem de contingenciamento e Dívida Externa do Governo Federal.....	94
Gráfico 25 – Análise de resíduos – análise de regressão entre porcentagem de contingenciamento e Dívida Externa do Governo Federal	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Série histórica de despesa obrigatória – 2001 a 2016.....	43
Tabela 2 – Série histórica de receitas vinculadas – 2001 a 2016	46
Tabela 3 – Despesas obrigatórias e suas categorias (em bilhões) – 2001 a 2016.....	65
Tabela 4 – Despesas discricionárias e suas categorias (em bilhões) – 2001 a 2016	68
Tabela 5 – Receitas vinculadas, suas categorias e receitas não vinculadas (em bilhões) – 2001 a 2016	71
Tabela 6 – Dívida interna e suas categorias (em bilhões) – 2001 a 2016.....	74
Tabela 7 – Dívida externa e suas categorias (em bilhões) – 2001 a 2016.....	76
Tabela 8 – Dívida interna, externa e total (em bilhões) – 2001 a 2016.....	78
Tabela 9 – Porcentagem de contingenciamento decretado – 2001 a 2016.....	80
Tabela 10 – Correlação entre as variáveis (correlação de Spearman).....	88
Tabela 11 – Variáveis inseridas na análise de regressão (modelo final).....	95
Tabela 12 – Sumário do modelo de regressão – análise de regressão entre porcentagem de contingenciamento, Dívida Externa do Governo Federal e Presidente	98

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	REVISÃO DE LITERATURA	18
2.1	Orçamento público	18
2.1.1	Evolução histórica.....	19
2.1.2	Evolução histórica no Brasil	21
2.1.3	Evolução conceitual	23
2.2	Orçamento público no Brasil	25
2.2.1	Orçamento e planejamento.....	29
2.2.2	Disfunções entre planejamento, orçamento e execução orçamentária.....	31
2.3	Modelos de decisão orçamentária	34
2.3.1	O racionalismo	34
2.3.2	O incrementalismo	35
2.3.3	O decrementalismo.....	37
2.4	Incrementalismo no Brasil	38
2.4.1	Rigidez orçamentária: despesa obrigatória e receita vinculada	40
2.4.2	Dívida pública	47
2.5	O contingenciamento	51
3	METODOLOGIA	57
3.1	Tipo de pesquisa.....	57
3.2	Amostra de dados	57
3.3	Abordagem e tratamento de dados	58
3.4	Variáveis e modelo hipotético.....	59
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS.....	63
4.1	Análise descritiva das variáveis de estudo	63
4.1.1	Despesas obrigatórias e discricionárias.....	64
4.1.2	Receitas vinculadas e não vinculadas	70
4.1.3	Dívida pública	73
4.1.4	Contingenciamento	80

4.2	Relação entre contingenciamento e demais variáveis de estudo.....	82
4.2.1	Análise dos gráficos de dispersão e análise de correlação.....	82
4.2.2	Análise de regressão.....	92
5	CONCLUSÃO	100
5.1	Limitações da pesquisa e sugestões de pesquisas futuras	102
5.2	Considerações finais.....	103
	REFERÊNCIAS	105

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história é possível perceber um movimento evolucionário do orçamento público, que vai de um controle de arrecadação, alcança um controle de gastos e culmina numa aproximação com o planejamento governamental e das políticas públicas de determinado período. Atualmente no Brasil, a Lei Orçamentária Anual (LOA) tem como função estimar a receita e fixar a despesa que devem entrar e sair dos cofres públicos em um exercício (MENDES, 2008). Dessa forma, mais que uma lei sob o ponto de vista formal, o orçamento público pode ser entendido como um dos principais meios de organização das atividades do Estado, de efetivação das políticas públicas e, principalmente, um dos instrumentos mais importantes de planejamento do governo, conferindo transparência à atividade estatal para a sociedade e demais agentes econômicos (ALVES, 2015). Este último aspecto ganha relevância especial quando é considerada a responsabilidade do governo em utilizar os recursos públicos da maneira mais eficiente para garantir o atendimento das demandas da sociedade. Isso porque, é apenas por meio de um bom planejamento, dos programas de governo e das atividades a serem realizadas que os recursos governamentais podem ser gastos da maneira mais efetiva para atingir os objetivos propostos. Nesse sentido, Neiva (2011) argumenta que deve haver no setor público uma orientação para resultados, com foco na satisfação do cidadão e na eficiência dos serviços prestados pelo poder público. Assim, o orçamento deve exercer um papel administrativo estratégico, como intermediador entre planejamento governamental e execução de políticas públicas, bem como representar um importante mecanismo de controle, avaliação de desempenho e transparência para a sociedade.

No entanto, tendo em vista o cenário brasileiro, se for analisada a relação do que foi planejado e o que foi, de fato, executado será possível constatar uma defasagem significativa. Segundo Alves (2015), como todo instrumento de planejamento, o orçamento deve comportar ajustes entre a previsão e a execução, tendo em vista as turbulências inerentes ao cenário moderno. A flexibilidade e a capacidade de adaptação às contingências impostas pelo ambiente são características essenciais para a sobrevivência em meio à dinâmica contemporânea. O problema é que grandes e incertas alterações no que estava previsto nas leis orçamentárias podem causar uma instabilidade gravemente prejudicial ao planejamento do governo e, portanto, à realização das atividades e ao alcance dos resultados propostos pelas políticas públicas. Ainda segundo Alves (2015), sob o prisma da transparência, importa que os ajustes entre a despesa prevista e a executada sejam promovidos por expedientes

transparentes e que guardem os mesmos princípios do processo de elaboração orçamentária ordinário, sobretudo no que se refere à diluição do poder de decisão, entre os agentes políticos, a respeito do uso do dinheiro público.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), tal como foi concebida e aprovada, traz uma lógica de arrecadação e planejamento de gastos que se alinha ao alcance de determinados objetivos, propostos para um período específico. Esses objetivos estão integrados a programas de governo, definidos pelo Plano Plurianual (PPA), que visam ao atendimento de demandas da sociedade. Esses instrumentos de planejamento do governo afetam diretamente as organizações públicas que dependem, total ou parcialmente, dos recursos do orçamento. As atividades desses órgãos e, portanto, suas entregas à sociedade estão condicionadas à expectativa de realização da parte do orçamento que lhes cabe. Dessa forma, alterações significativas no que estava previsto nas leis orçamentárias culminam em alterações também significativas no planejamento desses órgãos, com o intuito de se adequarem ao novo contexto. No entanto, esse período de readequação afeta negativamente a realização de suas atividades e, por conseguinte, a efetividade de suas entregas à sociedade. Nesse sentido, Neiva (2011) também reforça a dificuldade de se administrar programas públicos com eficácia num cenário onde não há regularidade e previsibilidade na liberação de recursos, os quais afetarão diretamente as atividades a serem realizadas.

Em vista do contexto descrito, entende-se que, identificando as principais características do orçamento público brasileiro, bem como as principais variáveis que influenciam a orçamentação e a execução orçamentária no país, será possível entender os fatores que dificultam a execução do orçamento público planejado, assim como seu papel como instrumento de efetivação das políticas públicas previstas para determinado período. Nesse sentido, os principais elementos característicos do modelo orçamentário brasileiro são decorrentes do modelo de decisão orçamentária adotado no país, o incrementalismo, que segundo Abreu, Neiva e Lima (2012), está relacionado a existência de influências na definição dos valores do orçamento em relação ao ano anterior, levando a uma contínua elevação das previsões de despesas contidas nas propostas orçamentárias entre os exercícios. Segundo Cavalcante (2007), o incrementalismo no processo orçamentário brasileiro possui inúmeras causas, tais como a ausência de informação confiável, compromissos fiscais, incerteza quanto às receitas e, principalmente, os fatores relacionados à sua rigidez. Assim sendo, para se obter o equilíbrio fiscal em um regime de despesa rígida e crescente, um dos artifícios mais utilizados no processo orçamentário brasileiro é contingenciamento de

despesas, que no jargão técnico é chamado de limitação de empenho e movimentação financeira (MENDES, 2008).

Portanto, a presente pesquisa busca responder à seguinte questão: *Quais as influências do modelo de decisão incremental no contingenciamento orçamentário?*

O objetivo geral deste estudo é avaliar as influências do modelo de decisão incremental no contingenciamento orçamentário. Busca-se, também, alcançar os seguintes objetivos específicos:

1. compreender a trajetória de evolução do orçamento público e sua relação com o planejamento governamental e com a eficiência dos gastos públicos;
2. identificar as principais características do orçamento público brasileiro, bem como as principais variáveis decorrentes do modelo de decisão incremental que influenciam na orçamentação e na execução orçamentária baseada no contingenciamento;
3. analisar as disfunções entre planejamento, orçamento e execução orçamentária decorrentes do modelo de orçamento público adotado no Brasil.

Não será objeto deste estudo detalhar as dificuldades causadas pelo contingenciamento orçamentário, nem a conseqüente instabilidade e incerteza do fluxo financeiro gerados para as organizações que dependem, total ou parcialmente, dos recursos do orçamento público. Não obstante, torna-se evidente que grandes e incertas alterações no que estava previsto nas leis orçamentárias podem causar uma inconstância significativamente prejudicial ao planejamento do governo e, portanto, à realização das atividades e ao alcance dos resultados propostos pelas políticas públicas de determinado período.

Essa maior compreensão sobre o assunto em questão favorecerá uma maior previsibilidade do comportamento da execução orçamentária, em vista do contexto atual e do modelo de decisão orçamentária adotado no processo orçamentário brasileiro. Além disso, a referida análise também fornecerá *insights* para compreensão de um modelo de orçamento público que seja mais realista, exequível e adequado à conjuntura atual, bem como possibilite a construção de um cenário mais favorável às ações públicas planejadas, isto é, a uma execução orçamentária mais próxima do que foi concebido, aprovado nas leis orçamentárias. Ambos aspectos contribuiriam para uma realização mais eficiente das atividades propostas pelo poder público; beneficiando, portanto, suas entregas à sociedade.

Além disso, a relevância e justificativa deste estudo se dão pela incipiência de pesquisas referentes, especificamente, aos modelos que expliquem o comportamento da execução orçamentária. Não obstante, outros estudos sobre o tema se concentram nos efeitos

das contingências da execução orçamentária no planejamento e gestão das organizações públicas, não havendo muitos estudos que busquem compreender as causas de tais contingências. Finalmente, o assunto em questão surge de uma necessidade recorrente da sociedade contemporânea no sentido de cobrar uma prestação de contas mais efetiva dos políticos e administradores públicos na apresentação dos resultados de sua gestão à população, ou seja, as entregas de valor público oriundas de suas atividades à frente das políticas públicas de um governo. Tal situação faz parte de um processo de amadurecimento do próprio Estado e de seu povo. Assim, segundo Pedrosa e Mesquita (2015), a sociedade passou a dispor de instrumentos que lhe possibilitam buscar a garantia de seus direitos, exigindo da administração pública a regularidade e eficiência dos seus gastos, e, nesse processo, é fundamental o desenvolvimento de estudos sobre planejamento e orçamento que possam fortalecer o campo da gestão pública e a entrega de melhores resultados à sociedade.

Além deste primeiro capítulo introdutório, esta dissertação está organizada da seguinte forma: o segundo capítulo trata da revisão de literatura sobre o estudo, explanando sobre o movimento evolucionário do orçamento público (no Brasil e no mundo), o modelo orçamentário brasileiro e os elementos característicos do incrementalismo que têm influência no contingenciamento orçamentário. O terceiro capítulo discorre sobre a metodologia utilizada na pesquisa e o quarto capítulo aborda a apresentação de dados e os resultados alcançados pelas análises estatísticas realizadas, bem como a discussão teórica sobre esses resultados. Finalmente, no quinto capítulo estão as conclusões e considerações finais sobre a pesquisa. A área de concentração dessa dissertação é “Gestão Estratégica de Organizações” e a linha de pesquisa é “Estratégia em Organizações e Comportamento Organizacional”.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Orçamento público

A origem etimológica da palavra orçamento está, em geral, fortemente vinculada ao termo latino *urdir*, que tem o significado de planejar, calcular (PIRES; MOTTA, 2006). Percebe-se, portanto, que o efeito de planejar as ações está, há muito tempo, intimamente vinculado às ações orçamentárias.

Wildavsky (1988) propõe que o orçamento pode ser visto de várias maneiras, dentre elas, como o documento que descreve as quantificações dos gastos com projetos e atividades; o elo entre os recursos financeiros e o comportamento humano ligado ao atendimento de objetivos políticos; o mecanismo que define escolhas entre alternativas de gastos; o plano de trabalho governamental, pressupondo-se que as metas estabelecidas estejam coordenadas entre si e suficientemente detalhadas para que seus objetivos sejam implementados; o instrumento de barganha política ao assegurar eficiência na utilização dos recursos; as aspirações ou expectativas dos órgãos que elaboram as propostas orçamentárias; a rede de informações sobre o funcionamento do governo; e, finalmente, a base para orçamentos futuros.

Segundo Pardini e Amaral (1999), a incorporação de funções ao longo do tempo determinou um extenso conjunto de finalidades do orçamento público, a saber:

- 1) como instrumento político legitima as aspirações e expectativas do Executivo, da sociedade e do próprio Legislativo, que querem ver suas reivindicações serem atendidas. A ação parlamentar democrática articula o debate sobre os diversos interesses em conflito, harmonizando as soluções viáveis, que são sistematizadas na forma de um compromisso a ser cumprido;
- 2) como instrumento econômico baliza as prioridades e orientações do governo para a alocação de recursos. As ações variam da sustentação de processos de crescimento da economia, ampliando investimentos e programas governamentais, até à limitação de recursos, onde o orçamento funciona como um mecanismo que define as escolhas para a redução ou o corte dos gastos;
- 3) como instrumento gerencial funciona como um suporte essencial para a administração e controle dos recursos públicos, operando em duas redes de avaliação de desempenho das instituições e suas gerências: a) através de uma rede de relacionamento social e legal, utilizada para que as autoridades de mais alto escalão controlem ou limitem a atuação dos níveis técnico e operacional; b) através de uma rede de informações da execução, contabilização, controle e análise do orçamento que retrata a atual situação funcional do governo;
- 4) como instrumento financeiro faz a sistematização das entradas de recursos financeiros provenientes das receitas e da execução das despesas de um

determinado período. A diferença entre as duas contas determinará se o Estado tem cumprido com o plano de trabalho e as metas estabelecidas para o cumprimento de seus objetivos (SANCHES, 1997, p. 168 *apud* PARDINI; AMARAL, 1999, p. 102).

De acordo com Rocha (2013), o orçamento público, enquanto processo, é composto por um conjunto de ferramentas de planejamento e execução das políticas públicas a partir de leis e procedimentos de uma gestão em nível municipal, estadual e federal. A gestão orçamentária (planejamento e execução) é o que estabelece os recursos para as ações das políticas públicas que serão implementadas. Já com o enfoque financeiro, o orçamento público é definido como um planejamento, proposto pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, de aplicação das receitas previstas em programas ou investimentos também previstos, durante um período predeterminado (ARAÚJO; ARRUDA, 2006).

Em sua condição de instrumento político, o orçamento se desenvolveu como instrumento de controle democrático sobre o Executivo. Segundo assinala Burkhead (1971), o poder financeiro veio fixar-se no Legislativo com o objetivo de impedir que o Executivo viesse a instituir impostos arbitrariamente. A partir dessa base é que as funções orçamentárias foram sendo gradativamente ampliadas, com vistas a assegurar que os recursos públicos fossem aplicados segundo decisões democráticas e de acordo com um conjunto de princípios orientados para a boa gestão da coisa pública.

Tratando de orçamento e gestão pública, Cunha e Rezende (2002) defendem que os enormes desafios que se apresentam ao governo nos dias atuais e futuros requerem mais do que políticas públicas adequadas e voltadas para um horizonte temporal mais estendido. Exigem, também, uma substancial melhoria do desempenho do setor público e de suas organizações, de modo a assegurar a efetividade das políticas e programas concebidos. A questão orçamentária trata, então, de melhorar a qualidade da gestão pública e dos resultados dos serviços público entregues à sociedade.

2.1.1 Evolução histórica

A história do orçamento público teve origem no Reino Unido, em 1217, quando o rei João Sem-Terra outorgou a famosa Carta Magna, retirando do monarca sua autoridade para instituição de impostos e submetendo tal decisão ao consentimento do chamado Conselho dos Comuns. Com o advento da “Revolução Gloriosa”, seguida da institucionalização da Declaração dos Direitos, a *Bill of Rights*, em 1689, ocorreu a consolidação da instituição

parlamentarista e da regra que estabelecia que a arrecadação da receita real deveria ser previamente autorizada pelo Parlamento (PIRES; MOTTA, 2006).

Analisando esses primeiros fatos históricos ocorridos na Inglaterra, é possível perceber que o incipiente controle orçamentário ficou apenas no lado da receita. Com o passar dos anos, fez-se necessário estendê-lo para o lado da despesa. A caminho do desenvolvimento da técnica do orçamento formal, por volta de 1706, dois fundamentos básicos foram consolidados: o primeiro era a de que caberia ao Executivo a responsabilidade pelas finanças do governo, coordenando a proposta de receita e despesa; o segundo atribuía ao Parlamento a responsabilidade de aprovar, reduzir ou rejeitar a despesa proposta, inclusive exercer o controle da execução orçamentária (PIRES; MOTTA, 2006).

Somente a partir de 1822 foi formalmente redigido o primeiro orçamento público na Inglaterra e o Executivo passou a prestar contas periodicamente ao Legislativo. Nessa época, o orçamento tinha como função principal o controle político, a partir da estimação de receitas e fixação despesas, e o aspecto econômico assumia um papel secundário. Dentre suas características principais, destacam-se a dissociação do processo de planejamento, a ênfase aos aspectos contábeis de gestão, a necessidade das unidades organizacionais como elemento-chave na tomada de decisão orçamentária, além de inexistir sistemas de acompanhamento de medição dos resultados (NEIVA, 2011).

Segundo Pires e Motta (2006), a trajetória histórica do orçamento na Inglaterra elucidada questões relevantes incorporadas no avanço da sistemática orçamentária, por exemplo, a clara evidência da relação entre a despesa pública e a política adotada e a natureza técnica e jurídica do orçamento público. Além disso, os fundamentos orçamentários traçados nesse período serviram como ponto de referência para a implementação desse instrumento nas organizações governamentais do mundo todo.

O avanço da técnica orçamentária na França iniciou-se no período pós-revolucionário, a partir de 1789, com a instituição da Assembleia Nacional e a aprovação da Declaração dos Direitos do Homem. Esse documento consagrou a responsabilidade dos “representantes do povo” pela votação de receitas e despesas, além de estabelecer princípios e regras básicos, os quais perduram até hoje em várias nações do mundo, inclusive no Brasil, por exemplo: o orçamento deverá ser votado anualmente (anuidade); deverá ser votado antes do início do ano financeiro a que se refere (anterioridade); deverá conter todas as previsões de receitas e despesas necessárias para o ano seguinte (universalidade); e as receitas não devem ser vinculadas a objetivos específicos, mas devem fazer parte de um fundo consolidado (não afetação das receitas) (BURKHEAD, 1971).

Finalmente, como último exemplo, alguns autores consideram que a revolução pela independência americana também decorreu da contrariedade dos colonos em face dos tributos cobrados pelo governo inglês. Em 1765, os habitantes da então colônia insurgiram-se fortemente contra o Parlamento britânico e votaram a norma que atribuía à Assembleia Nacional da Colônia a competência exclusiva de exigir impostos dos seus habitantes. A partir desse embrião orçamentário, as técnicas foram se aperfeiçoando e levando o orçamento para além de um instrumento de controle de receitas e despesas governamentais. Segundo Pires e Motta (2016, p. 19), as observações no campo orçamentário acabaram se aproximando das ideias empresariais “que perceberam no orçamento um poderoso instrumento para tornar o governo mais eficiente com menos recursos, o que teria reflexos imediatos na redução da carga tributária imposta à sociedade”.

Nesse sentido, as evidências da aproximação entre o planejamento e o orçamento mostravam-se cada vez mais fortes, principalmente a partir da introdução da classificação orçamentária por projetos e programas, a partir de 1930. Esse novo e revolucionário modelo representou um grande avanço na técnica orçamentária, sendo capaz de tornar o orçamento um poderoso instrumento gerencial (PIRES; MOTTA, 2006). Segundo Neiva (2011), orçamento moderno não se restringe apenas à fixação de despesas e estimativa de receitas, contemplando instrumentos de administração e elevando a relevância do aspecto econômico, bem como a busca pela integração com o planejamento público.

2.1.2 Evolução histórica no Brasil

As origens do orçamento público no Brasil remetem à vinda do rei D. João VI para o país, que levou à ampliação da abertura dos portos brasileiros. Com maiores impostos aduaneiros, iniciou-se o processo de organização das finanças públicas, que culminou com a criação, em 1808, do Erário Público e do Regime de Contabilidade. Apesar das discussões sobre o primeiro ato de elaboração do orçamento, há um consenso de que o princípio adotado foi o do orçamento como fixador de despesas e estimativo de receitas (NEIVA, 2011).

Segundo Pires e Motta (2006), a primeira Constituição brasileira, outorgada em 1824 por D. Pedro I, atribuiu à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis para instituir impostos e estabeleceu a exigência inédita da apresentação de uma proposta orçamentária. A segunda Constituição do país, promulgada em 1891, veio logo após a proclamação da República e, com ela, foram implantadas importantes modificações na distribuição de competências para a elaboração, tramitação e aprovação do orçamento, ainda elaborado pelo Poder Legislativo.

Em 1926, mediante nova reforma na Constituição, foi finalmente realizada a transferência de competência da elaboração da proposta orçamentária para o Poder Executivo. Posteriormente, com o advento da terceira Constituição do Brasil, em 1934, a competência para elaboração da proposta orçamentária foi atribuída ao presidente da República, cabendo ao Legislativo a sua votação com auxílio do Tribunal de Contas.

Nos anos seguintes, o Brasil seguiu sem maiores novidades em relação à questão da organização das finanças públicas. A economia brasileira era essencialmente agroexportadora e a industrialização e a urbanização eram fenômenos tímidos, a ponto de não exigirem grande atuação do setor público (GIACOMONI, 2007).

A quinta Constituição brasileira, de 1946, foi denominada “planejamentista”, pois explicitava ineditamente a necessidade de se criarem planos setoriais e regionais com reflexo direto no orçamento, a partir das vinculações de receita (PIRES; MOTTA, 2006). Entretanto, a experiência brasileira na construção de planos globais, até 1964, caracterizou-se por contemplar somente os elementos de despesa com ausência da programação de objetivos, metas e recursos reais.

Em 1964, o regime político resultante do movimento dos militares assumiu características autoritárias nunca vistas antes e a grande decepção, em matéria orçamentária, ficou por conta da retirada das prerrogativas do Poder Legislativo quanto às iniciativas de leis e emendas que criassem ou aumentassem despesas (PIRES; MOTTA, 2006). Por outro lado, nesse mesmo ano foi promulgada a Lei nº 4.320, conhecida como Lei Básica do Orçamento, ainda vigente nos dias de hoje. Ela instituiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços, bem como padronizou o modelo orçamentário para os três níveis de governo, facilitando os procedimentos contábeis, financeiros e orçamentários. Além disso, segundo Ramos (2014, p. 10), a partir dessa lei “ficou definida explicitamente essa relação entre discriminação de receitas e despesas com um plano de governo” e, junto ao Decreto-Lei nº 200/1967, ficou estabelecido que as ações do governo responsáveis por elaborar e atualizar instrumentos orçamentários deveriam obedecer a um planejamento, com o objetivo de desenvolvimento econômico social do país. O Decreto-Lei nº 200/1967 também criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, com a competência de elaborar a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual. Por sua vez, o ministro instituiu a Subsecretaria de Orçamento e Finanças, hoje Secretaria de Orçamento Federal (SOF), com a atribuição de órgão central do sistema orçamentário.

A década de 1980 iniciou-se, no campo político, com fortes pressões populares pela distensão do regime autoritário e abertura institucional, que culminou com a redemocratização

e a oitava Constituição brasileira, outorgada em 1988 e em vigor atualmente. O tema orçamentário foi fortemente discutido entre os constituintes, pois era visto como símbolo dos privilégios perdidos durante o período autoritário.

A Constituição de 1988 introduziu várias mudanças significativas nos instrumentos orçamentários brasileiros, tendo destaque a obrigatoriedade para a elaboração do Plano Plurianual (PPA), considerado o planejamento de médio prazo (quatro anos), e da Lei Orçamentária Anual (LOA), considerada como de curto prazo (anual), tendo como referência as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), também anual (ABREU; GOMES, 2010). No campo técnico, as reformulações adotadas deram maior democratização às políticas públicas e uma participação mais ampla do Poder Legislativo no estabelecimento da programação econômico-financeira do Estado. Assim, a referida Constituição Federal resgatou as prerrogativas do Congresso Nacional de criar despesas e emendar a proposta orçamentária do Executivo e recuperou para o Poder Legislativo as decisões sobre assuntos referentes aos orçamentos das entidades descentralizadas (PIRES; MOTTA, 2006).

Como última análise, é possível citar as inovações provenientes da Reforma Gerencial do Orçamento (RGO), implantada em 2000, que permitiram, no momento da elaboração estratégica do programa orçamentário, uma melhor incorporação das prioridades de governo, observando as demandas da sociedade que precisavam ser supridas (ABREU; NEIVA; LIMA, 2012). Dessa forma, as mudanças introduzidas na lógica de planejamento e de programação orçamentária almejavam reorientar o processo alocativo dos recursos públicos para a busca de resultados efetivos, avaliados em termos de impactos reais sobre as demandas da sociedade.

A partir da evolução apresentada, é possível perceber que a gestão pública e orçamentária brasileira passou por diversas mudanças ao longo dos últimos anos, buscando, principalmente, o aumento da efetividade e da qualidade dos serviços públicos prestados por meio de uma aproximação entre os instrumentos de planejamento e orçamento público.

2.1.3 Evolução conceitual

Ao longo da história é possível perceber um movimento evolucionário típico do orçamento público, que vai de um controle de arrecadação, alcança um controle de gastos e culmina numa aproximação com o planejamento de políticas públicas. Nesse sentido, é possível delinear uma evolução conceitual do orçamento público, que acompanha o aperfeiçoamento do controle dos gastos da administração pública, das funções de

planejamento e execução orçamentária e da distribuição de renda da sociedade (RAMOS, 2014). Além disso, percebe-se que o nível de intervenção do Estado na economia também é fator determinante para avaliação da função orçamentária em cada período (PARDINI, 1998).

O Orçamento Tradicional, também conhecido como Orçamento Clássico, é um simples relacionamento entre receitas e despesas e tem como objetivo o equilíbrio entre essas contas (GIACOMONI, 2007). Nesse instrumento constam apenas a fixação da despesa e a previsão da receita, sem nenhuma espécie de planejamento das ações do governo, constituindo uma peça meramente contábil-financeira.

Segundo Pardini (1998, p. 16), “até o final dos anos 30, o orçamento era direcionado estritamente para o controle de gastos como forma de prevenir a ganância fiscal do governo”. Nesse período de Estado liberal, o governo era visto como um “mal necessário” e buscava-se evitar, ao máximo, o aumento de gastos públicos, bem como a interferência do governo no setor privado.

Após a depressão dos anos 1930 e com o advento da teoria keynesiana, que defendia um Estado mais intervencionista, o setor público assumiu a responsabilidade de principal agente de desenvolvimento (PARDINI, 1998). Nesse contexto, os mecanismos orçamentários tiveram que ser aperfeiçoados, buscando uma maior eficiência na alocação dos recursos.

O sucessor natural do Orçamento Clássico foi o Orçamento de Desempenho, ou por Realizações, no qual há uma maior preocupação com o resultado dos gastos e não apenas com o gasto em si. Nesse sentido, essa modalidade de orçamento inovou o processo incluindo “a indicação dos objetivos, dos custos e da relação receita/despesa; tudo estruturado na forma de funções, projetos e atividades” (PIRES; MOTTA, 2006, p. 19). Apesar de ser um passo importante, ainda não havia, contudo, uma vinculação dos orçamentos anuais com um sistema de planejamento que resultasse no alcance de objetivos governamentais de longo prazo.

Dessa forma, o Orçamento Programa foi criado a partir de uma concepção gerencial que procurava definir o orçamento como um elo de ligação entre o planejamento e as ações executivas da gestão pública (PIRES; MOTTA, 2006, p. 19). De acordo com Wildavsky (1988), não existe uma definição padrão para Orçamento Programa, mas o ponto central é que as decisões orçamentárias devem ser direcionadas para resultados (*outputs*), como metas governamentais, objetivos finais ou programas, ao invés de *inputs* (pessoal, equipamento e manutenção). Para o autor, assim como na análise do custo-benefício, o Orçamento Programa enfatiza a estimativa do custo financeiro total para se alcançar os resultados pretendidos.

Essa nova técnica orçamentária foi introduzida no Brasil por meio da Lei nº 4.320/1964, mas foi a Constituição Federal de 1988 que implementou, definitivamente, o

Orçamento Programa no país. A nova legislação estabeleceu a normatização específica da matéria orçamentária por meio do PPA, da LDO e da LOA, ficando evidente a atenção dada aos aspectos do planejamento das ações governamentais.

Segundo Cavalcante (2007, p. 132), na modalidade de orçamento em questão, “como o nome já diz, defende-se a integração do planejamento com o orçamento por meio de programas”. Para isso, torna-se necessário identificar os objetivos atuais e futuros no sentido de descobrir as maneiras de se alcançá-los. Posteriormente, insere-se o planejamento dos objetivos em programas hierarquizados (por prioridades a serem definidas por tomadores de decisão, nos distintos níveis de hierarquia política). Finalmente, traduz-se cada programa (plurianual) em uma série de ações anuais, determinando os responsáveis pelas tarefas e os respectivos recursos necessários para executá-las (CAVALCANTE, 2007).

Finalmente, o Orçamento Gerencial se materializa na figura do *Management by Objectives Budgeting e Zero-Based Budgeting*, que acrescentam ao orçamento público um processo analítico orçamentário. A partir desses instrumentos tornou-se possível o melhor gerenciamento dos custos efetivos, bem como a avaliação de desempenho dos órgãos públicos e dos programas governamentais (PARDINI, 1998). Esses modelos podem ser utilizados hibridamente, incorporando parte de outros sistemas ou cedendo alguns conceitos inerentes a sua própria metodologia, tendo como objetivo principal a maior eficiência na alocação dos recursos orçamentários.

2.2 Orçamento público no Brasil

O modelo orçamentário vigente atualmente no Brasil foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que fixou uma organização geral para o processo a partir da hierarquia de três leis ordinárias: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Segundo Mendes (2008, p. 4), “o PPA seria o mais abrangente, tendo por função principal fixar as diretrizes, objetivos e metas para as despesas públicas de capital e as de duração continuada, com duração de quatro anos”. Já as duas leis subsequentes possuem vigência anual, tendo a LDO a função de estabelecer os parâmetros gerais para orientação do orçamento do ano seguinte, a partir da fixação de metas e prioridades; e a LOA a função de estimar a receita pública e fixar a despesa para o respectivo exercício financeiro.

A partir dessa descrição básica, entende-se que a intenção do constituinte foi estabelecer um processo de planejamento, no qual o PPA daria os grandes rumos das políticas

públicas, direcionando os investimentos prioritários e os principais programas de governo; a LDO desdobraria as metas do PPA ano após ano, colocando-as dentro da moldura da realidade fiscal e estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte a partir das disponibilidades financeiras do governo; e a LOA, por sua vez, seria a execução prática daquelas prioridades (MENDES, 2008). Acrescenta-se, ainda, que o PPA possui uma periodização diferente do mandato eletivo, uma vez que é elaborado no primeiro ano de mandato do Executivo, mas é executado durante os quatro anos subsequentes, incluindo o primeiro ano do mandato seguinte. Isso significa que um governo irá sempre terminar as ações financeiras do chefe do Executivo do mandato anterior, o que favorece a continuidade de trabalho na transição governamental, bem como uma continuidade no processo de planejamento do setor público (ARAÚJO; ARRUDA, 2006).

Conforme abordado por Mendes (2008), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também fixou regras importantes no âmbito do processo orçamentário, principalmente no que tange à execução do orçamento, pois nela ficou estabelecido que o Poder Executivo deve, a partir da aprovação da LOA, estabelecer uma programação financeira e um cronograma de execução mensal de desembolso. Esse é o chamado Decreto de Programação Financeira e Orçamentária, que deve ser publicado até trinta dias após a sanção da LOA. Dessa forma, se a cada bimestre a execução de receitas e despesas se mostrar incompatível com o cumprimento das metas de resultado primário e nominal fixadas pela LDO, fica aberta a possibilidade de contingenciamento do orçamento que, no jargão técnico, é chamado de limitação de empenho e movimentação financeira.

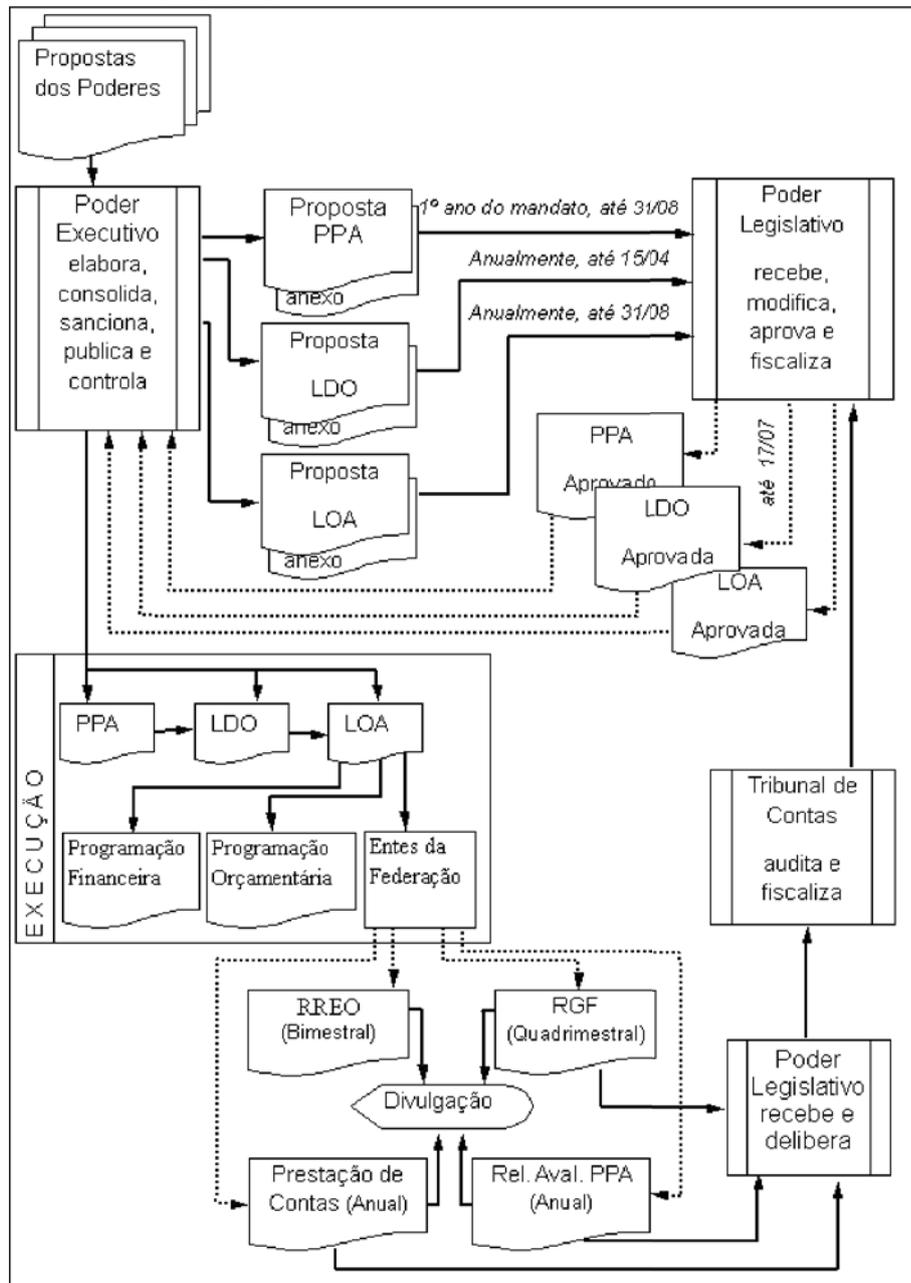
De acordo com Neiva (2011), os decretos de programação financeira estabelecem limites de empenho (orçamentário) e de pagamento (financeiro), bem como definem um cronograma de liberação. A intenção é verificar a arrecadação realizada e compatibilizar as despesas previstas com os recursos disponíveis, tendo em vista o resultado fiscal estabelecido. Para definição desses limites são considerados diversos elementos, como a previsão da receita anual, o montante e a flexibilidade das despesas, restituição de receitas, benefícios fiscais e a política de restos a pagar. Um dos objetivos principais dos decretos de programação financeira é trazer previsibilidade ao processo de arrecadação e gasto, assim como o efetivo cumprimento da meta de superávit fiscal estabelecida na LDO. Entretanto, ainda segundo o autor, a adoção dessas restrições retrata uma deficiência do planejamento governamental e implica prejuízos ao andamento dos projetos de governo.

Nesse sentido, Mendes (2008) argumenta que a LRF demonstra clara tentativa de racionalizar e diminuir o poder discricionário do Executivo para fazer contingenciamentos

quando, em seu artigo 9º, fica estabelecida a necessidade das verificações bimestrais sobre a realização da receita para se autorizar um possível contingenciamento – apenas em caso de frustração da arrecadação a ponto de comprometer as metas fiscais. Ainda segundo o autor, o problema é que, na prática, essa regra “não pegou” e o contingenciamento continua sendo feito por meio de um grande corte no começo do ano e liberações ao longo do exercício. Conforme será detalhado nas seções posteriores deste trabalho, essa prática prejudica a execução orçamentária conforme planejada na LOA e, portanto, pode ser uma das principais razões para as disfunções verificadas entre planejamento, orçamento e execução orçamentária no contexto brasileiro, isto é, o desalinhamento da execução do orçamento público como instrumento de efetivação das políticas públicas planejadas para determinado período.

Segundo Mognatti (2008), além do Decreto de Programação Financeira e Orçamentária, outros documentos fazem parte do ambiente orçamentário visando orientar a execução e ampliar a transparência orçamentária, tais como Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), de periodicidade bimestral, cujo objetivo é apresentar à sociedade o desempenho da execução da LOA, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), quadrimestral, no qual é demonstrado o cumprimento das metas fiscais determinadas na LDO, dos limites com gastos com pessoal e do endividamento do Estado, além do Relatório de Avaliação do PPA e a Prestação de Contas dos Chefes de Poder. A inter-relação entre essas peças do ambiente orçamentário é apresentada na Figura 1.

Figura 1 – Relacionamento entre as peças do sistema orçamentário brasileiro



Fonte: MOGNATTI (2008, p.19)

Segundo Abreu, Neiva e Lima (2012), no tocante ao modelo de decisão do processo orçamentário brasileiro, constata-se, em geral, uma contínua elevação das previsões de despesas contidas nas propostas orçamentárias entre os exercícios, o que sugere a existência de influências na definição dos valores do orçamento em relação ao ano anterior. Entende-se que tal fato pode indicar a verificação do incrementalismo como modelo mais comum de tomada de decisão orçamentária no país.

O incrementalismo no processo orçamentário brasileiro possui inúmeras causas, tais como ausência de informação confiável, compromissos fiscais e incerteza quanto às receitas.

No entanto, o fator central está relacionado à sua rigidez (CAVALCANTE, 2007). Essa característica é resultado do acúmulo de pressões sobre o orçamento que se originam dos compromissos financeiros acumulados no passado; direitos assegurados em lei a grupos sociais mais bem organizados; regras que estabelecem os mecanismos de transferências de recursos fiscais na federação e as garantias instituídas com respeito ao financiamento de determinados programas governamentais (CUNHA; REZENDE, 2002).

Nesse contexto, torna-se relevante ressaltar que existem 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 (ANGÉLICO, 2009). Cabe destacar, ainda, que as vinculações e rubricas do orçamento que se referem 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). Tais proposições visam dar maior flexibilidade e poder ao Executivo para poder 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 (PEDROSA; MESQUITA, 2015).

2.2.1 Orçamento e planejamento

No Brasil, assim como em outros países latino-americanos, a idealização do orçamento moderno está representada no chamado Orçamento Programa, que foi modificado e perdeu um pouco sua organicidade, mas aproxima-se de um modelo ideal (GIACOMONI, 2007). A adoção do Orçamento Programa no Brasil, em 1964, trouxe foco para a necessidade de integração entre o planejamento e o orçamento, pois dessa forma seria possível avaliar as realizações do governo em contraposição às expectativas das demandas da sociedade. Além disso, essa modalidade de orçamento possui características de racionalização do processo de fixação de políticas públicas a partir do manuseio de dados sobre custos e benefícios e formas alternativas de se atingir os objetivos propostos de modo eficaz (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2006).

A integração entre o processo de planejamento e o processo orçamentário brasileiro se dá pelo relacionamento entre os PPA, a LDO) e as LOA. O módulo integrador único entre o PPA e os orçamentos é o “programa”:

Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, conferindo uma integração desde a origem, sem necessidade de buscar-se compatibilização entre módulos diversificados. O programa como único módulo integrador e os projetos e atividades como instrumentos de realização dos programas que devem resultar em produtos, com metas correspondentes aos recursos alocados, requisitos para a gestão de um orçamento por programa ou por resultados (GARCES; SILVEIRA, 2002, p. 58 *apud* CAVALCANTE, 2007, p. 135).

Assim, o programa existente no PPA é o mesmo presente na LOA. Nesse sentido, entende-se que a LDO é peça fundamental na interação supracitada, uma vez que busca no PPA as diretrizes definidas pelos governos (retratadas nos objetivos e metas) e realiza a inclusão e a especificação das prioridades em planos de ação no orçamento público. Dessa forma, é estabelecida a orientação necessária para a elaboração da LOA (NEIVA, 2011).

Os programas são compostos por um conjunto de iniciativas necessárias e suficientes para enfrentar os problemas da sociedade (demandas não satisfeitas ou carências identificadas), de modo a resolvê-los. A implantação do modelo de Orçamento Programa, tal como é feito atualmente, foi favorecido pela construção da classificação orçamentária institucional-funcional e da classificação funcional-programática, que garantiram a vinculação das dotações orçamentárias aos objetivos pretendidos pelo governo. Nesse sentido, Barcelos e Calmon (2014, p. 161) afirmam:

a edição da Portaria Seplan/PR, de 28 de janeiro de 1974, instituiu para todos os entes da federação a classificação funcional-programática, numa clara tentativa de modernizar e privilegiar a função de planejamento governamental (inclusive através da estruturação do orçamento com base em programas).

Dessa forma, segundo Neiva (2011, p. 27), “os programas assumem papel chave, pois se destinam a cumprir as funções do Estado por meio das atividades com foco nos objetivos traçados”. Ainda segundo o autor, tais classificações possibilitaram as relações estabelecidas entre o planejamento governamental de médio e longo prazo, representados pelo PPA, com o planejamento de curto prazo, representado pela LOA.

Como todo instrumento baseado nos pressupostos da racionalidade instrumental, o Orçamento Programa é composto por estágios de decisões, hierarquizados, sendo eles: definição dos programas mais importantes em cada área do serviço público; definição dos objetivos principais (produtos) de cada programa; identificação dos custos de combinação alternativa de insumos e dos valores dos produtos que podem ser obtidos em cada combinação; e cálculo da razão entre custos e benefícios relacionados a cada combinação de

insumos e produtos, para tomada de decisão da opção que maximiza o valor público entregue à sociedade (SHARKANSKY, 1974).

Tendo em vista o que foi apresentado, enfatiza-se a questão de o orçamento público ser, por definição, “um instrumento de racionalização dos processos decisórios do governo, capaz de dotá-los de eficiência e eficácia” (BRASIL, 1993, p. 131). Entretanto, no tocante à qualidade do gasto, o processo orçamentário brasileiro tem impacto negativo (MENDES, 2008). As motivações para tal afirmação serão detalhadas nas seções seguintes.

2.2.2 Disfunções entre planejamento, orçamento e execução orçamentária

Segundo Toni (2003), a realização de um planejamento público com foco nos resultados só pode ser efetivada por meio da integração com o orçamento público e, no Brasil, a desconexão do orçamento como instrumento efetivo de planejamento foi um dos principais sintomas que afetou a perda de governabilidade e capacidade de gestão do Estado. Para o autor, orçamento público se tornou uma verdadeira peça de ficção no país devido a uma série de fatores, como a cultura inflacionária, o alto percentual de receitas vinculadas, despesas obrigatórias e a prática repetida de contingenciamentos lineares em função de ajustes fiscais permanentes (na ausência de critérios inteligentes de seletividade). Ainda segundo Toni (2003, p. 57),

Se a ênfase recai sobre o ajuste fiscal e a “administração do curto prazo” começa a predominar sobre qualquer outro critério de coordenação e planejamento, então as secretarias e ministérios da fazenda, das finanças ou o sistema financeiro assumem um protagonismo pernóstico na coordenação das políticas. Quando este movimento institucional é consumado perde-se definitivamente a possibilidade (e governabilidade) da vinculação entre a dotação orçamentária e as prioridades e metas estratégicas do governo.

Nesse sentido, Mendes (2008) argumenta, ainda, que todo arcabouço de planejamento montado na Constituição de 1988 sucumbiu às características do sistema político brasileiro. Isto porque a dificuldade de formar maiorias no Congresso e os incentivos eleitorais à expansão dos gastos correntes resultaram num processo decisório focado no curto prazo, cujos principais objetivos são o equilíbrio fiscal (uma vez que se trata de um requisito legal) e o atendimento da base de apoio do governo no Congresso. O planejamento e a qualidade do gasto ficam, portanto, em segundo plano.

Outro ponto apontado por Mendes (2008) é o cancelamento ou financiamento insuficiente para uma determinada ação que já está em andamento, em nome do equilíbrio

fiscal, desconsiderando-se o desperdício do dinheiro já gasto. Ao mesmo tempo, em nome do apoio político de uma determinada bancada, pode-se iniciar uma nova ação, em outro estado ou região – quando o mais racional seria dar prioridade às ações já em andamento. Dessa forma, percebe-se que a prática do contingenciamento de verbas tem importância fundamental nesse sistema, e a instabilidade e incerteza do fluxo financeiro, por ele geradas, impede uma adequada programação das ações das organizações que dependem, total ou parcialmente, dos recursos do orçamento público.

De acordo com Neiva (2011), em relação ao orçamento público brasileiro, apesar dos avanços identificados, algumas questões permanecem carentes de uma melhor abordagem, uma vez que diversos autores ainda sugerem a percepção de decisões orçamentárias pautadas em critérios políticos e não técnicos, sem considerar a consequência dos programas, o que impede melhorar a efetividade e eficiência nos gastos públicos. Dessa forma, a adequação da metodologia orçamentária à realidade brasileira parece não ser perfeita, pois o que se nota é que, na prática, tanto o PPA quanto o orçamento (LOA) são considerados peças fictícias e burocráticas: enquanto o PPA ajusta-se ao orçamento perdendo a visão estratégica, o orçamento mostra-se incapaz de seguir o plano, de implementar as políticas traçadas, de cumprir com as estimativas realizadas e de representar o planejamento de governo (NEIVA, 2011).

Assim, em virtude da necessidade de ajustes fiscais e da existência dos decretos de programação financeira (contingenciamentos), o processo orçamentário brasileiro apresenta peculiaridades, pois o programa não se torna uma referência para alocação de recursos, tampouco uma unidade de gestão de políticas públicas. Essa característica imposta ao planejamento e ao orçamento demonstra que a definição do programa como elemento integrador não conseguiu modificar a realidade atual na qual se apresenta um enfoque orçamental de curto prazo, setorizado, financista e incremental (SCHICK; OFFICIALS, 2009).

Além disso, para Alves (2015), a autorização dos gastos públicos na forma da LOA é produto direto do exercício da democracia representativa e exprime a decisão política coletiva sobre a alocação dos recursos públicos. Nesse sentido, o orçamento, mais que uma lei sob o ponto de vista formal, é um dos principais instrumentos de planejamento das ações de governo, conferindo transparência à atividade estatal para a sociedade e demais agentes econômicos. Dessa forma, entendendo o orçamento como um resultado de disputas políticas em torno da definição de como e onde será aplicado o dinheiro público, o autor discute como o ajuste fiscal baseado no contingenciamento pode afetar a credibilidade da LOA na condição

de instrumento que cristaliza as decisões democráticas sobre a despesa pública, uma vez que estabelece novas instâncias de decisão sobre o gasto público. Assim, para o autor, a importância da forma legal do orçamento não reside na obrigatoriedade de seu cumprimento estrito, mas sim na disciplina das relações políticas na fase de elaboração e, principalmente, alterações orçamentárias, de modo a preservar a legitimidade da LOA.

Voltando atenção para outro aspecto importante, como citado anteriormente, o país vive um regime fiscal baseado na expansão da despesa (orçamento incremental) e na rigidez orçamentária (gastos previamente alocados por determinações constitucionais e legais). Nesse sentido, Mendes (2008) cita como exemplo a forte descentralização de recursos, por meio das transferências fiscais obrigatórias para estados e municípios; a vinculação de receitas para diversos setores (educação, cinema, esportes, políticas de amparo ao trabalhador, manutenção de órgãos públicos etc.), bem como a fixação de despesas obrigatórias em algumas áreas (saúde, previdência e assistência social, Judiciário, Legislativo e Ministério Público). Assim sendo, para se obter o equilíbrio fiscal em um regime de despesa rígida e crescente, um dos artifícios mais utilizados é o já mencionado contingenciamento de despesas (como forma de frear o ritmo de crescimento do gasto) (MENDES, 2008).

Nesse sentido, Neiva (2011) argumenta que, não obstante as justificativas históricas ou prudenciais, o fato é que a rigidez orçamentária reforça características incrementais do orçamento brasileiro, além de dificultar o funcionamento de um orçamento orientado a resultados. Além disso, a constante liberação de recursos via contingenciamento resulta numa natural transferência das despesas governamentais para os últimos meses do ano, quando já se tem certeza quanto à receita realizada e ao cumprimento da meta de superávit primário. Dessa forma, torna-se bastante difícil administrar programas públicos com eficiência e eficácia se não há regularidade e previsibilidade na liberação de recursos.

Relacionado aos aspectos expostos, Ota (2014) explica que as organizações públicas, de forma geral, têm como principal fonte de recursos a dotação orçamentária, isto é, o repasse dos impostos e taxas recolhidos pelo governo. Dessa forma, a escassez de recursos frente às carências e às necessidades da sociedade, bem como a diversidade das ações desempenhadas pelo governo, faz com que tais ações tenham que ser programadas e priorizadas. No entanto, conforme estudado pelo autor, durante a execução do que foi planejado, existem algumas situações supervenientes que prejudicam o alinhamento das ações executadas ao plano previsto. Um exemplo disso é a verificação de que, nos últimos anos, para controlar a dívida pública e garantir a exigência das metas de superávit primário, o governo tem realizado o contingenciamento dos repasses, isto é, a imposição de limitações no empenho dos recursos, o

que acarreta a não execução de parte do que foi planejado. Como os gestores públicos têm autonomia de escolha de quais ações serão contingenciadas, tais cortes, muitas vezes, não levam em consideração critérios técnicos, o que prejudica ainda mais a implementação das ações do planejamento estratégico (OTA, 2014).

Diante dessa descrição inicial sobre o modelo orçamentário brasileiro e sobre as decorrentes disfunções entre planejamento, orçamento e execução orçamentária, serão analisadas, a seguir, as variáveis que influenciam a orçamentação e a execução do orçamento tal como planejado nas leis orçamentárias nacionais. Esses elementos são decorrentes do modelo de decisão orçamentária incremental adotado no Brasil, que leva a uma significativa rigidez orçamentária, em virtude de despesas obrigatórias e receitas vinculadas, bem como a uma elevada dívida pública. Conforme descrito nas seções anteriores, é possível que essas características influenciem a realização do já comentado contingenciamento ou limitação de empenho e movimentação financeira e possuam, por conseguinte, impacto no alinhamento entre o planejamento e a execução do orçamento público como instrumento de efetivação das políticas públicas previstas para determinado período.

2.3 Modelos de decisão orçamentária

Assim como o movimento evolucionário do orçamento público, o modelo de decisão orçamentária também registrou alterações progressivas no decorrer do tempo. Sendo assim, a literatura de políticas públicas apresenta modelos específicos de políticas orçamentárias, que variam em função das diversas finalidades que o orçamento pode ter com base no ambiente político e econômico em que ele está inserido – inflação, recessão, corte de gastos, escassez de recursos, baixa arrecadação de receitas (PARDINI; AMARAL, 1999). Ainda segundo Pardini e Amaral (1999), dentro de uma sequência evolutiva, três paradigmas se impuseram na tentativa de aprimorar as técnicas administrativas que melhor pudessem ser utilizadas em prol da qualidade do processo decisório em questões orçamentárias: o racionalismo, o incrementalismo e o decrementalismo.

2.3.1 O racionalismo

A complexidade das organizações modernas fez com que os tomadores de decisão sentissem a necessidade de formalizar um processo no qual a adoção de objetivos institucionais e a determinação de metas e políticas para determinado período se realizassem

de forma sistemática, sujeitas a uma rotina deliberada de análise e seleção de alternativas (BRASIL, 1993). Na Teoria Racional, portanto, a lógica do processo decisório se apoia na consistência entre meios e fins. Em relação a isso, Pardini (1998, p. 25) argumenta que “a ideologia básica dos modelos orçamentários que utilizam a racionalidade está fundamentada na perspectiva sistêmica, com uma atenção enfática nos objetivos finais”. Sendo assim, entende-se que o modelo de decisão racional propõe uma correspondência lógica entre fins e meios que levam à otimização e à eficiência na alocação de recursos escassos.

Diversas críticas foram feitas ao modelo de decisão racional. Segundo March e Simon (1966, p. 174), nesse modelo “a alternativa escolhida normalmente representa apenas a mais adequada entre as disponíveis, portanto não representa a intenção de se atingir os objetivos visados em toda sua plenitude”. Nesse sentido, também se entende que a racionalidade pressupõe uma opção entre todos os possíveis comportamentos alternativos e que, no comportamento real, apenas uma fração de todas essas possíveis alternativas é levada em consideração (GONTIJO; MAIA, 2004).

Os limites da racionalidade decorrem, portanto, da incapacidade da mente humana em aplicar a uma decisão todos os aspectos de valor, conhecimento e comportamento que poderiam ter importância para esta decisão (MARCH; SIMON, 1966). Além disso, segundo Sharkansky (1974, p. 42), há cinco aspectos importantes dos sistemas de administração pública que impedem as tomadas de decisões racionais: 1) a multiplicidade de problemas, objetivos e compromissos políticos que são impostos ou ocultados por elementos atuantes no ambiente de uma unidade administrativa; 2) obstáculos à coleta adequada de informações sobre a diversidade de objetivos e políticas “aceitáveis”; 3) as necessidades pessoais, compromissos, inibições e imperfeições dos tomadores de decisões, que interferem na sua avaliação dos objetivos e políticas que são aceitáveis do ponto de vista de seu órgão; 4) dificuldades estruturais dentro das unidades administrativas e que envolvem suas relações com os ramos legislativos e executivos do governo; 5) o comportamento divergente de certos administradores.

2.3.2 O incrementalismo

Considerado pretensioso e de utilidade questionável para o processo decisório cotidiano, um modelo alternativo ao racional foi proposto com o intuito de ser mais realista e adaptado à rotina do tomador de decisão. Dessa forma, o modelo incremental defende que, num processo decisório, os indivíduos e as organizações devem selecionar as alternativas

satisfatórias dentro de padrões de exigência mínima do que é considerado satisfação (PARDINI; AMARAL, 1999).

Segundo Pardini (1998, p. 30), “é dentro do contexto dos grandes problemas oriundos da realidade social que o modelo incremental defende um processo de tomada de decisões baseado em modificações marginais nas práticas habituais”. No âmbito orçamentário, o incrementalismo pressupõe que a solicitação da dotação orçamentária de um ano é composta por uma parcela fixa e outra variável, considerada incremental. A parcela fixa é considerada a base orçamentária, significando o resultado de um consenso político e a garantia da estabilidade desses pilares políticos estabelecidos (BARCELOS, 2008). As decisões tomadas, portanto, são usualmente sobre a parte incremental do orçamento, pois possíveis mudanças na base orçamentária tendem a retratar um novo acordo social, desvios ou mudanças de paradigmas ou de governos. Dessa forma, segundo Barcelos (2008), o processo orçamentário torna-se mais simples e menos oneroso, o que garante estabilidade positiva e previsibilidade.

De acordo com Schick e Officials (2009), o modelo incrementalista apresenta diversas características, mas a principal é que o orçamento atual tem como base o orçamento anterior. Cada órgão, portanto, tem uma expectativa de quanto deve ser sua parte no orçamento em elaboração incluindo programas antigos, que esperam ser mantidos, além dos novos. Considerando que há pouca flexibilidade para acréscimos de novos programas a cada ano, pois os programas antigos já contidos na base orçamentária teriam vantagem na luta por eventuais recursos novos, o orçamento incremental é um processo de concessão de aumentos, não de realocação para uma utilização mais eficaz.

Dessa forma, segundo Giacomoni (2007), o incrementalismo do orçamento dificulta e pode até negar toda e qualquer iniciativa de integração entre o modelo adotado de planejamento e o orçamento. Isso porque os modelos de planejamento são idealizações da realidade bem como da tentativa de refletir as necessidades da sociedade a partir da identificação de problemas e da definição de estratégias de enfrentamento. Já o modelo incrementalista faz com que o planejamento seja um criador de programas e um demandante de recursos. Esses argumentos sugerem, portanto, que a metodologia aplicada ao planejamento, de identificação de problemas e levantamento de soluções materializadas por programas, é incompatível com um orçamento incremental, pois este último conduziria a um plano genérico, formal e burocrático, fundamentado em uma racionalidade econômica, que não reflete as principais escolhas do governo e não garante credibilidade. Não obstante, se o processo orçamentário fosse menos incremental e mais aberto a uma revisão da base de gastos, os déficits governamentais seriam menores (SCHICK; OFFICIALS, 2009, p. 327).

Segundo Pardini e Amaral (1999), pode-se dizer que o incrementalismo é aplicável quando os recursos financeiros disponíveis são suficientes para atender ao que já está sendo realizado no orçamento. No entanto, o crescimento incremental do déficit público acaba gerando uma pressão pela disponibilidade de recursos, na qual as demandas quase sempre são mais elevadas do que as dotações orçamentárias. Assim, se os recursos não cobrirem o aumento incremental do custo dos programas, não restará outra opção ao governo senão buscar recursos em novos impostos ou na captação de empréstimos externos (PARDINI, 1998).

2.3.3 O decrementalismo

De acordo com Sanches (2003), a chegada dos tempos da orçamentação decremental, ou dos orçamentos decrescentes, coincide com um contexto no qual existiriam cada vez menos recursos para alocação em novos projetos e para a expansão das atividades tradicionais do setor público. Sendo assim, como contraponto ao modelo incremental, o decrementalismo foi estruturado para descrever a estratégia de elaboração orçamentária em que os ajustes nas contas da administração pública se dão, basicamente, com reduções de despesas públicas. Os decrementalistas acreditam que, estabelecendo um limite total de gastos e proporcionando uma competição imparcial e fidedigna dos programas (de governo) pelos recursos disponíveis, o desejo público de contenção do desequilíbrio orçamentário seria alcançado (PARDINI; AMARAL, 1999). Sendo assim, o processo de redução gradativa das despesas orçamentárias é feito anualmente dentro do exercício orçamentário e a implementação de pequenos cortes ocorre, em sua maior parte, nos gastos marginais ou naqueles que independem de uma legislação específica para serem efetuados.

A estratégia de elaboração da orçamentação decremental seria, portanto, altamente redistributiva, uma vez que os recursos retirados ou economizados de determinados programas seriam aproveitados para outros fins de mesma natureza; as decisões tomadas estariam sujeitas a serem revistas a cada ano, principalmente quando os perdedores de recursos questionassem ou reivindicassem suas perdas; e, em cada período orçamentário, os órgãos governamentais tenderiam a acirrar a luta para preservar o orçamento do exercício anterior, ampliando o conflito alocativo intragovernamental (SANCHES, 2003).

2.4 Incrementalismo no Brasil

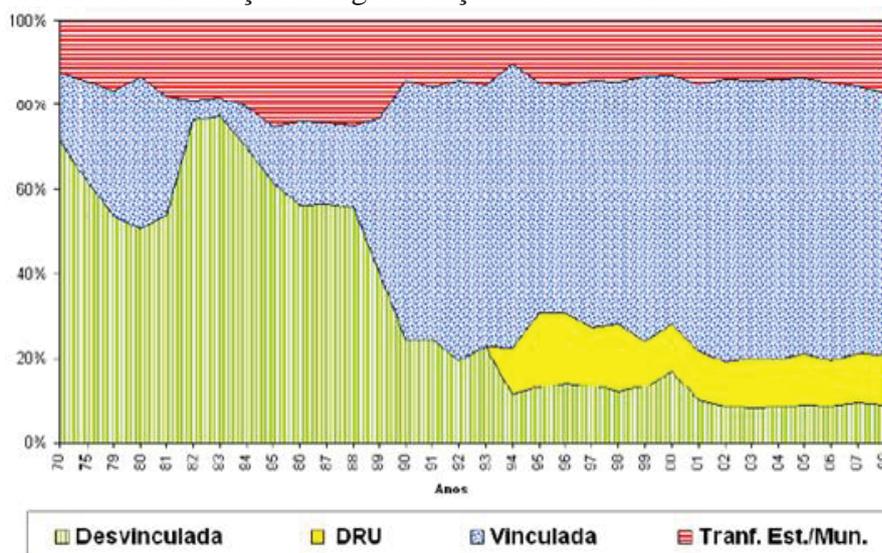
Segundo Abreu, Neiva e Lima (2012), no tocante ao modelo de decisão do processo orçamentário brasileiro, constata-se, em geral, uma contínua elevação das previsões de despesas contidas nas propostas orçamentárias entre os exercícios, o que sugere a existência de influências na definição dos valores do orçamento em relação ao ano anterior. Entende-se que tal fato pode indicar a verificação do incrementalismo como modelo mais comum de tomada de decisão orçamentária no país.

O incrementalismo no processo orçamentário brasileiro possui inúmeras causas, tais como a ausência de informação confiável, compromissos fiscais e incerteza quanto às receitas. No entanto, o fator central está relacionado à sua rigidez (CAVALCANTE, 2007). Essa característica é resultado do acúmulo de pressões sobre o orçamento que se originam dos compromissos financeiros acumulados no passado; direitos assegurados em lei a grupos sociais mais bem organizados; regras que estabelecem os mecanismos de transferências de recursos fiscais na federação e as garantias instituídas com respeito ao financiamento de determinados programas governamentais (CUNHA; REZENDE, 2002).

De acordo com o estudo de Neiva (2011), não obstante as justificativas históricas ou prudenciais, o fato é que a rigidez orçamentária reforça características incrementais do orçamento e dificulta sua orientação para resultados. Ainda segundo o autor, dados da Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) mostram que, em 1988, os recursos da União de livre alocação representavam 55,5% do total das receitas do Tesouro. Em 1993, a participação caiu para 22,9% e, no ano de 2002, o montante de foi de 80,6% do total de recursos do Tesouro, restando apenas 19,4% dos recursos da União para livre alocação. Neiva (2011) conclui afirmando que tal fato imprime ao governo baixo grau de autonomia para definir suas prioridades.

O Gráfico 1, elaborado por Câmara (2008), ilustra a evolução da referida rigidez a que o orçamento brasileiro tem sido submetido. A partir dele é possível verificar, segundo o autor, que na época da promulgação da Constituição aproximadamente 60% dos recursos eram de livre alocação. Em 2008, excluindo-se os mecanismos constitucionais de desvinculação (DRU), essa porcentagem se reduz para menos de 10% em relação aos recursos que governo detém o controle discricionário.

Gráfico 1 – Evolução da rigidez orçamentária no Brasil

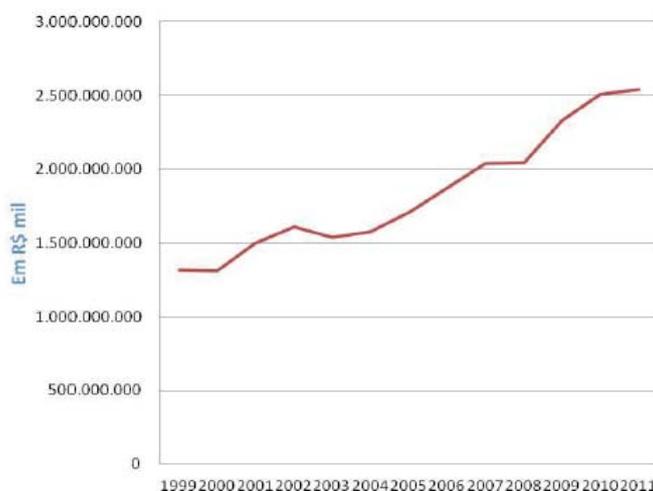


Fonte: CÂMARA (2008, p.12)

Nesse sentido, Mendes (2008) acrescenta que um país que vive em um regime fiscal baseado na expansão da despesa e na rigidez orçamentária está sujeito a um desequilíbrio fiscal crônico. No Brasil, a partir da estabilização da inflação em 1994, esse financiamento do desequilíbrio fiscal se deu mediante a expansão da dívida pública; isto porque, se um país permanece com déficits sucessivos, é de se esperar que seu nível de endividamento aumente, haja vista a necessidade de pagar seus compromissos (NEIVA, 2011). Com base nisso, Pedrosa e Mesquita (2015) explicam que a instabilidade, a não regularidade ou a volatilidade em todo o processo orçamentário do Brasil é influenciada, fortemente, pela necessidade de cumprimento da meta de superávit primário e pagamento dos serviços da dívida pública, incluídos o pagamento de juros e encargos da dívida, o refinanciamento e a amortização da mesma.

Ainda segundo o estudo de Pedrosa e Mesquita (2015), a dívida pública federal total brasileira quase dobrou de tamanho entre os anos de 1999 e 2011, em detrimento da queda da taxa básica de juros nesse mesmo período. O Gráfico 2 ilustra a evolução real da dívida pública federal total de 1999 a 2011, corrigida pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI).

Gráfico 2 – Evolução real da dívida pública federal



Fonte: PEDROSA; MESQUITA (2015, p.126)

Com base na revisão de literatura descrita, é possível identificar três principais elementos característicos do modelo de decisão orçamentária incremental brasileiro: despesas obrigatórias, receitas vinculadas e dívida pública. Esses elementos serão detalhados a seguir em termos conceituais e históricos, de forma a aprofundar a compreensão sobre a origem, categorias e evolução das respectivas variáveis identificadas.

Além disso, segundo Mendes (2008), para se obter o equilíbrio fiscal em um regime de despesa rígida e crescente, um dos artifícios mais utilizados no processo orçamentário brasileiro é o contingenciamento de despesas (ou limitação de empenho e movimentação financeira). Com base nisso, fica evidente, também, que é possível que os elementos identificados influenciem na determinação do referido contingenciamento e possuam, por conseguinte, impacto no alinhamento entre o planejamento e a execução do orçamento público como instrumento de efetivação das políticas públicas previstas para determinado período.

Dessa forma, o relacionamento entre essas variáveis – despesas obrigatórias, receitas vinculadas, dívida pública e contingenciamento orçamentário – também será explorado nas seções posteriores desta pesquisa.

2.4.1 Rigidez orçamentária: despesa obrigatória e receita vinculada

Segundo Câmara (2008), o processo de elaboração orçamentária compreende uma importante etapa na condução da política fiscal de qualquer governo eleito democraticamente, pois tenderia a refletir não somente as estratégias e planos de um governo, como também,

numa esfera maior, as preferências da sociedade. No entanto, nenhum desses dois enfoques tem sido satisfeito em sua totalidade, especialmente pelas limitações impostas por uma dinâmica no orçamento que vem se acirrando ano após ano: uma rigidez orçamentária tão severa que não permite que os gestores tenham liberdade para implementar, com autonomia, as diretrizes de governo, bem como cristalizam prioridades passadas, transferindo-as para o futuro.

De acordo com Mendes (2008), no âmbito do texto constitucional observa-se, por um lado, uma forte descentralização de recursos, através de aumento das transferências fiscais obrigatórias para estados e municípios. Por outro lado, diversos setores conseguiram a vinculação de receitas de alguns tributos e contribuições a despesas de seus interesses (educação, cinema, esportes, políticas de amparo ao trabalhador, manutenção de órgãos públicos etc.). Além disso, na Constituinte e ao longo dos anos seguintes, expandiu-se, também, a fixação de despesas obrigatórias em algumas áreas (saúde, previdência e assistência social, Judiciário, Legislativo e Ministério Público) (MENDES, 2008). O resultado desses aspectos foi um orçamento rígido, previamente alocado por determinações constitucionais e legais, e com despesas crescentes.

Nesse sentido, Giacomoni (2007, p. 29) afirma que as vinculações de receita e os gastos obrigatórios contribuem decisivamente com o incrementalismo orçamentário – “prática de elaboração orçamentária caracterizada pela reprodução, para o novo exercício, do orçamento passado, com ajustes marginais proporcionados, principalmente, por incrementos de recursos”. Assim, o incrementalismo, incontornável pela rigidez, cria dificuldades para a desejada integração entre o orçamento e o planejamento, bem como para a adoção de sistemas de orçamento por programas ou de desempenho (GIACOMONI, 2007).

2.4.1.1 Despesa obrigatória

Despesas obrigatórias são aquelas que a União é obrigada a fazer por determinação da Constituição ou de leis e que não podem ser contingenciadas. A LDO traz um anexo com as despesas que não serão contingenciadas, seja por constituírem obrigação constitucional ou legal, seja por imposição da LDO (GIACOMONI, 2007).

Segundo Mendes (2008), é necessário conter a forte rigidez e o crescimento da despesa obrigatória ou quase obrigatória, pois essas despesas representam uma parcela significativa do orçamento no país e obrigam o governo a elevar a carga tributária ano após

ano, além incentivar a manutenção da prática do contingenciamento e de repressão dos investimentos.

Os benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) são o principal item de despesa com essa característica. O abono salarial e o seguro desemprego constituem outra despesa obrigatória. Tem sido obrigatória, na prática, toda a despesa do Judiciário, do Legislativo (aí incluído o Tribunal de Contas da União) e do Ministério Público (também chamados de poderes autônomos), pois existe um dispositivo da Constituição (artigo 168) que estabelece que os orçamentos dos poderes autônomos não podem ser contingenciados. As sentenças e acordos judiciais também constituem um tipo de despesa do qual o Tesouro não pode escapar, uma vez que são decorrentes de fatos ocorridos no passado e cujo pagamento é determinado por sentenças transitadas em julgado (MENDES, 2008).

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento (MTO), publicado anualmente pela SOF com as orientações sobre a elaboração orçamentária do respectivo ano, os recursos são classificados pelo Grupo de Natureza de Despesa, que identifica em qual classe de gasto será realizada a despesa. Os grupos estão divididos em seis classes: 1) Pessoal e Encargos Sociais; 2) Juros e Encargos da Dívida; 3) Outras Despesas Correntes; 4) Investimentos; 5) Inversões Financeiras; e 6) Amortização da Dívida (BRASIL, 2015). Os decretos de programação financeira estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) restringem a compatibilidade dos gastos somente aos grupos 3, 4 e 5, de modo que são estabelecidos limites de gastos para esses grupos, considerando que os demais grupos não podem, por força legal, sofrer contingenciamento (GIACOMONI, 2007).

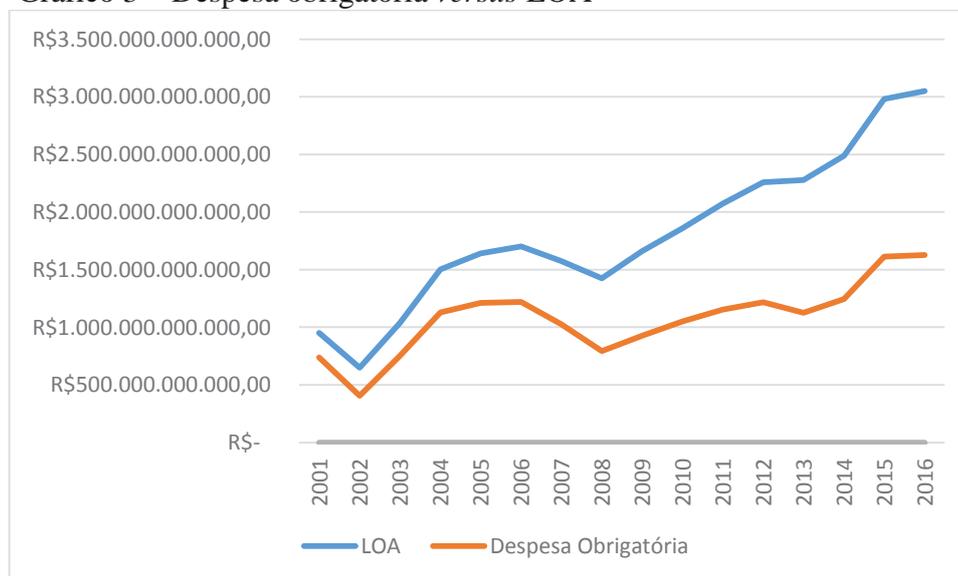
Com base no exposto, analisando o valor nominal do orçamento determinado na LOA entre os anos de 2001 e 2016, bem como o valor das despesas pertencentes aos grupos 1, 2 e 6 dos referidos anos, isto é, as despesas com Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Amortização da Dívida, respectivamente, sendo elas consideradas obrigatórias conforme literatura descrita no MTO (BRASIL, 2015), é possível verificar a série histórica registrada na Tabela 1.

Tabela 1 – Série histórica de despesa obrigatória – 2001 a 2016

Ano	LOA	Despesa obrigatória	%
2001	R\$ 950.202.360.392,00	R\$ 737.320.135.715,00	78%
2002	R\$ 650.409.607.960,00	R\$ 404.647.936.347,00	62%
2003	R\$ 1.036.056.083.262,00	R\$ 753.005.401.123,00	73%
2004	R\$ 1.502.129.012.295,00	R\$ 1.127.879.671.103,00	75%
2005	R\$ 1.642.362.320.073,00	R\$ 1.210.541.283.032,00	74%
2006	R\$ 1.702.917.694.437,00	R\$ 1.219.262.109.633,00	72%
2007	R\$ 1.575.880.625.693,00	R\$ 1.026.748.357.311,00	65%
2008	R\$ 1.424.390.706.030,00	R\$ 794.349.405.794,00	56%
2009	R\$ 1.660.729.655.083,00	R\$ 925.186.599.936,00	56%
2010	R\$ 1.860.428.516.577,00	R\$ 1.051.707.425.099,00	57%
2011	R\$ 2.073.390.152.400,00	R\$ 1.153.555.466.231,00	56%
2012	R\$ 2.257.289.322.537,00	R\$ 1.217.978.202.609,00	54%
2013	R\$ 2.276.516.541.532,00	R\$ 1.126.036.918.808,00	49%
2014	R\$ 2.488.853.320.708,00	R\$ 1.243.954.264.077,00	50%
2015	R\$ 2.982.546.565.652,00	R\$ 1.613.466.108.512,00	54%
2016	R\$ 3.050.613.438.544,00	R\$ 1.626.095.335.806,00	53%

Fonte: Elaborada pela autora com dados do SIOP (2017).

A partir dos dados levantados, constata-se que as despesas que não estão sujeitas aos limites de gastos, ou seja, ao contingenciamento imposto pelos decretos de programação financeira representam, historicamente, uma parcela significativa do orçamento público, conforme ilustrado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Despesa obrigatória *versus* LOA

Fonte: Elaborada pela autora com dados do SIOP (2017).

Apesar da queda na porcentagem de representação, as despesas obrigatórias ainda representam uma parcela superior a 50% em relação ao orçamento público federal. Dessa forma, com base na revisão de literatura referenciada (GIACOMONI, 2007; MENDES, 2008; CÂMARA, 2008), uma das hipóteses a ser testada na presente pesquisa será:

- H1: a variável independente Despesa Obrigatória Total explica a variação do contingenciamento orçamentário.

Visando ampliar a discussão sobre as despesas obrigatórias, foram testadas, ainda, as hipóteses referentes a cada um dos grupos das despesas obrigatórias conforme descrito no MTO, ou seja, as despesas com Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Amortização da Dívida:

- H2: a variável independente Pessoal e Encargos Sociais explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H3: a variável independente Juros e Encargos da Dívida explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H4: a variável independente Amortização da Dívida explica a variação do contingenciamento orçamentário.

2.4.1.2 Receita vinculada

Receita vinculada é aquela proveniente de tributo ou contribuição cujos valores arrecadados são direcionados, por lei ou pela Constituição, a uma determinada despesa. Nesse sentido, todas as contribuições são, por definição, vinculadas a algum tipo de despesa, mas a Constituição também prevê a vinculação de alguns impostos e taxas (GIACOMONI, 2007).

De acordo com Câmara (2008), as principais receitas “carimbadas”, isto é, com destinações específicas, são: aquelas oriundas da regulamentação da Emenda Constitucional nº 29/2000 que serão destinadas à saúde; as contribuições sociais elencadas no artigo 195, as quais são vinculadas ao financiamento do orçamento da seguridade social; os recursos aos estados e municípios, por intermédio de transferências automáticas de receitas (artigo 159); os recursos à educação, conforme o artigo 212, o qual determina que, no mínimo, 18% das receitas dos impostos sejam destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre os combustíveis, conforme Emenda Constitucional nº 33/2001, cuja arrecadação se destina ao custeio de programas de infraestrutura de transportes, ao pagamento de subsídios aos preços ou transporte de combustíveis e ao financiamento de projetos ambientais relacionados à indústria de petróleo e de gás.

Ainda segundo Câmara (2008), existem fundamentos, robustos o suficiente, que justificam ou renegam, em nível teórico, as vinculações de receitas a gastos específicos:

De um lado, os vínculos são amparados pelos benefícios oriundos da regularidade dos fluxos de recursos e da proteção de determinados setores dos humores dos *policymakers*; de outro, não se sustentam por causa do engessamento de preferências ao longo do tempo e pela inibição de práticas que visem o aprimoramento de práticas gerenciais inovadoras (CÂMARA, 2008, p. 9).

No caso das vinculações de receitas a órgãos, fundos e despesas do próprio governo federal, existe a possibilidade de ser feito o já mencionado contingenciamento. Portanto, em termos de rigidez orçamentária, as receitas vinculadas representam um problema menor que as despesas obrigatórias (MENDES, 2008).

De acordo com o MTO, publicado anualmente pela SOF com as orientações sobre a elaboração orçamentária do respectivo ano, as receitas públicas podem ser classificadas por fonte/destinação de recursos (BRASIL, 2015). Esse instrumento classificatório foi criado para assegurar que receitas vinculadas por lei à finalidade específica sejam exclusivamente aplicadas em programas e ações que visem à consecução desse objetivo.

Segundo Giacomoni (2007), como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de fonte/destinação de recursos exerce duplo papel no processo orçamentário: na receita, indica o destino de recursos para o financiamento de determinadas despesas; na despesa, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados. Dessa forma, esse mecanismo contribui para o atendimento da LRF:

Art. 8º. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. [...]

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada (BRASIL, 2000).

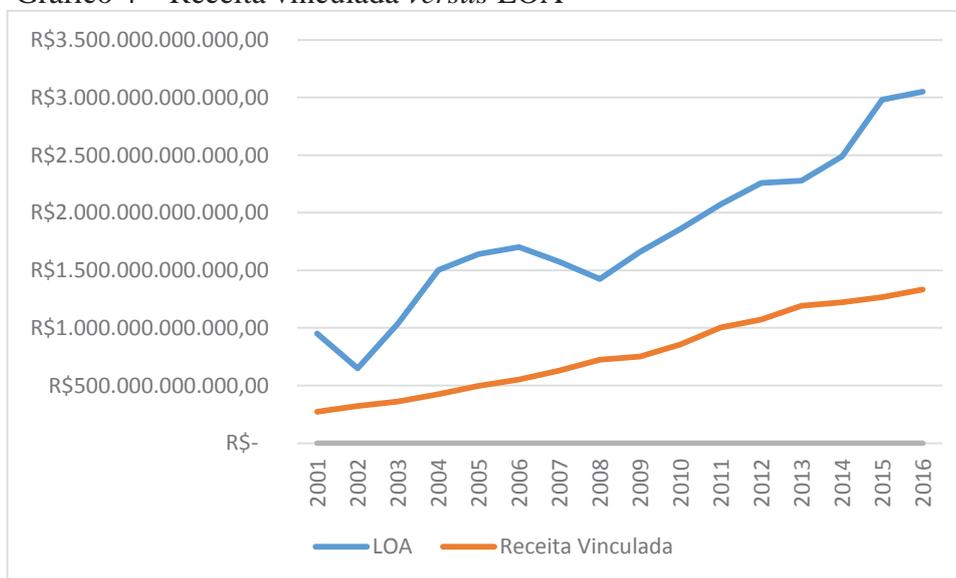
Com base no exposto, analisando o valor nominal do orçamento determinado na LOA entre os anos de 2001 e 2016, bem como o valor das receitas vinculadas dos referidos anos, conforme dados divulgados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é possível verificar a série histórica registrada na Tabela 2.

Tabela 2 – Série histórica de receitas vinculadas – 2001 a 2016

Ano	LOA	Receita vinculada	%
2001	R\$ 950.202.360.392,00	R\$ 272.634.755.884,83	29%
2002	R\$ 650.409.607.960,00	R\$ 323.971.231.816,56	50%
2003	R\$ 1.036.056.083.262,00	R\$ 360.376.068.088,83	35%
2004	R\$ 1.502.129.012.295,00	R\$ 425.014.928.077,73	28%
2005	R\$ 1.642.362.320.073,00	R\$ 496.980.443.431,53	30%
2006	R\$ 1.702.917.694.437,00	R\$ 552.719.272.920,03	32%
2007	R\$ 1.575.880.625.693,00	R\$ 629.858.214.473,55	40%
2008	R\$ 1.424.390.706.030,00	R\$ 724.194.068.971,36	51%
2009	R\$ 1.660.729.655.083,00	R\$ 751.580.748.671,57	45%
2010	R\$ 1.860.428.516.577,00	R\$ 858.498.634.635,00	46%
2011	R\$ 2.073.390.152.400,00	R\$ 1.004.630.674.220,95	48%
2012	R\$ 2.257.289.322.537,00	R\$ 1.073.735.868.415,93	48%
2013	R\$ 2.276.516.541.532,00	R\$ 1.193.393.555.930,40	52%
2014	R\$ 2.488.853.320.708,00	R\$ 1.221.465.679.754,98	49%
2015	R\$ 2.982.546.565.652,00	R\$ 1.266.214.403.181,54	42%
2016	R\$ 3.050.613.438.544,00	R\$ 1.333.206.492.418,71	44%

Fonte: Elaborada pela autora com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2017).

A partir dos dados levantados, constata-se que as receitas vinculadas representam, historicamente, uma parcela significativa do orçamento público, conforme ilustrado no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Receita vinculada *versus* LOA

Fonte: Elaborada pela autora com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2017).

Além da representatividade em relação ao orçamento total, verifica-se um movimento ascendente na porcentagem de representação das receitas vinculadas em relação ao orçamento público federal, acima de uma média de 40%. Dessa forma, com base na revisão de literatura referenciada (GIACOMONI, 2007; MENDES, 2008; CÂMARA, 2008), uma das hipóteses a ser testada na presente pesquisa será:

- H5: a variável independente Receita Vinculada Total explica a variação do contingenciamento orçamentário.

Visando ampliar a discussão sobre as receitas vinculadas, foram testadas, ainda, as hipóteses referentes a cada um dos grupos das receitas vinculadas definidos na série histórica divulgada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

- H6: a variável independente Saúde explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H7: a variável independente Previdência Social explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H8: a variável independente Assistência Social explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H9: a variável independente Transferências a Entes Subnacionais explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H10: a variável independente Receitas Vinculadas a Outros Órgãos explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H11: a variável independente Outras Vinculações explica a variação do contingenciamento orçamentário.

2.4.2 Dívida pública

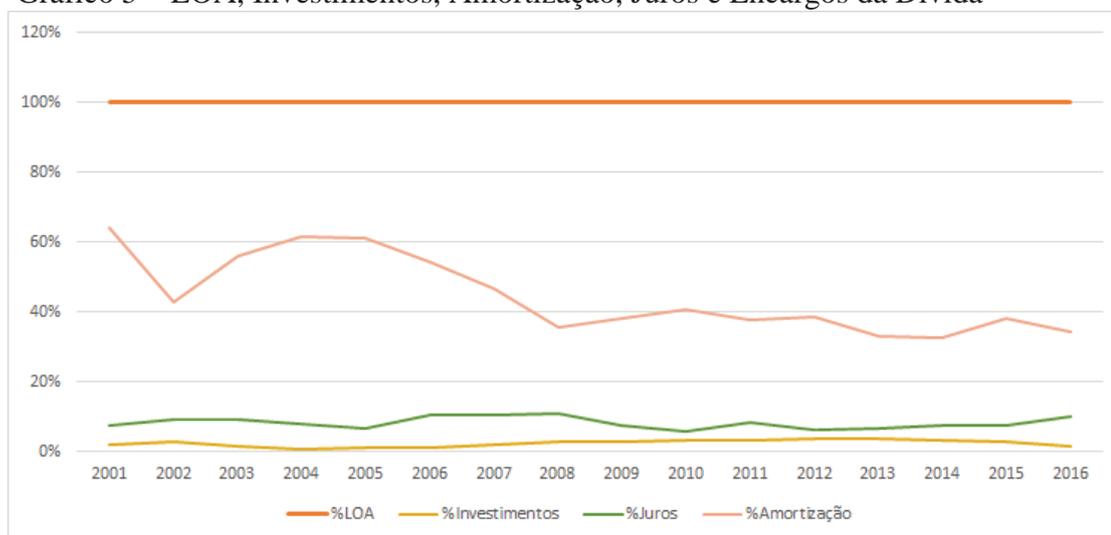
Como citado anteriormente, o país vive um regime fiscal baseado na expansão da despesa (orçamento incremental) e na rigidez orçamentária (gastos previamente alocados por determinações constitucionais e legais). Segundo Mendes (2008), a forma inicialmente encontrada para lidar com esse desequilíbrio fiscal crônico foi a inflação; no entanto, a partir da sua estabilização, em 1994, o financiamento do desequilíbrio fiscal se fez mediante a expansão da dívida pública.

Dívida pública é a dívida contraída pelo governo com entidades financeiras ou pessoas da sociedade, para financiar parte de seus gastos que não são cobertos com a arrecadação de impostos ou alcançar alguns objetivos de gestão econômica. A dívida pública se subdivide em dívida interna e dívida externa. Os principais credores do setor público são, normalmente, bancos públicos e privados que operam no país, investidores privados, instituições financeiras internacionais e governos de outros países (BRASIL, 2015).

Schick e Officials (2009) afirmam que a rigidez orçamentária e os orçamentos incrementais minam a disciplina fiscal ao forçarem os governos a acomodarem novas demandas, ao invés de substituir antigas prioridades por novas. Dessa forma, se o orçamento for menos incremental e mais aberto a uma revisão de sua base de dispêndio, os déficits seriam menores. Segundo Pedrosa e Mesquita (2015), a instabilidade, a não regularidade ou a volatilidade em todo o processo orçamentário do Brasil são influenciadas, fortemente, pela necessidade de pagamento dos serviços da dívida pública, incluídos o pagamento de juros e encargos da dívida, o refinanciamento e a amortização da mesma. Ainda segundo os autores, pela análise da evolução do orçamento público brasileiro, é possível perceber que uma parcela pouco significativa é destinada às atividades essenciais do Estado (investimentos) e que as despesas com os serviços da dívida em geral (amortização e juros) têm, de fato, impedido o governo de executar o orçamento federal na sua totalidade e de forma regular, como inicialmente previsto.

A análise dos referidos autores está ilustrada no Gráfico 5, que registra os dados disponibilizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em relação à série histórica, entre os anos de 2001 e 2016, para as categorias de despesas mencionadas: Investimentos, Amortização e Juros e Encargos da Dívida.

Gráfico 5 – LOA, Investimentos, Amortização, Juros e Encargos da Dívida



Fonte: Elaborada pela autora com dados do SIOP (2017).

Ota (2014) corrobora com a referida análise afirmando que, nos últimos anos, para controlar a dívida pública e garantir a exigência das metas de superávit primário, o governo tem realizado o contingenciamento dos repasses, isto é, a imposição de limitações no empenho dos recursos, que acarreta a não execução de parte do que foi planejado. O autor

ainda avalia que, como os gestores públicos têm autonomia de escolha de quais ações serão contingenciadas, tais cortes, muitas vezes, não levam em consideração critérios técnicos, o que prejudica ainda mais a implementação das ações do planejamento estratégico.

Em relação ao ponto abordado, Câmara (2008) acrescenta que a meta de superávit primário, que é a relação entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB) do país, representa importante limitador que restringe a liberdade alocativa do gestor público no universo dos gastos discricionários. Isso porque, uma vez que há um grande volume de gastos obrigatórios e uma série de receitas vinculadas no orçamento público, a incidência daquela meta se dá, em boa medida, tendo-se por base a parcela que estaria apta para ser utilizada livremente pelo governo.

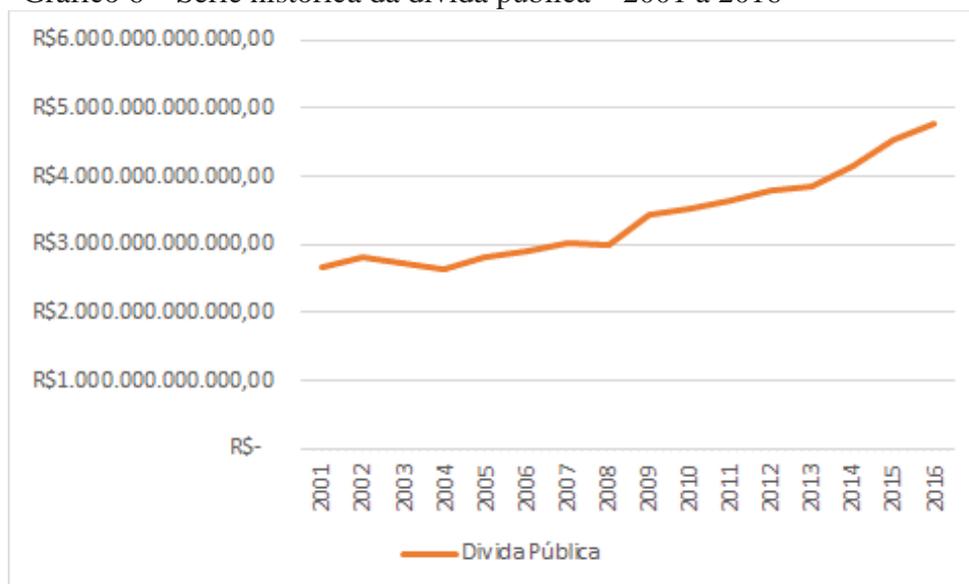
Sobre esse aspecto, Cunha e Rezende (2002, p. 59-60) ressaltam:

O compromisso com o cumprimento de uma meta de superávit primário é, sem dúvida, também uma restrição. Desrespeitá-la, entretanto, significaria abandonar o controle do endividamento público e, em consequência, alimentar o processo inflacionário, o que nos faria retroceder ao faz de conta orçamentário do passado. [...] Havendo necessidade de conter ou reduzir despesas públicas, os cortes incidem quase que integralmente sobre as chamadas despesas discricionárias, em especial aquelas não cobertas por receitas vinculadas, que constituem o foco da disputa travada entre o Executivo e o Legislativo em defesa de seus objetivos e margens de influência. Resulta que, no tocante a esses gastos, o orçamento apresenta fortes elementos de incerteza e instabilidade [...].

Nesse sentido, Neiva (2011) acrescenta que, visando ao alcance da meta fiscal estabelecida, parte dos recursos é liberada para os órgãos no final do ano, sem tempo hábil para sua ótima execução. Dentre as dificuldades encontradas para a realização dos ajustes fiscais necessários para evitar tal situação, estão a excessiva vinculação de receitas e a rigidez das despesas pública. Tais características fazem com que o ajuste fiscal seja realizado basicamente sobre as despesas de custeio e, principalmente, de investimento. No caso dos investimentos, deve-se ressaltar seu caráter flexível, haja vista serem despesas novas, sugerindo um caráter incremental do orçamento brasileiro.

Com base no exposto, atualizando o gráfico elaborado por Pedrosa e Mesquita (2015) e analisando a evolução da dívida bruta do governo entre os anos de 2001 e 2016, segundo dados publicados pelo Banco Central do Brasil, em valores reais corrigidos pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas (FGV), é possível verificar a série histórica registrada no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Série histórica da dívida pública – 2001 a 2016



Fonte: Elaborada pela autora com dados do Banco Central do Brasil (2017).

A partir dos dados levantados, constata-se que a dívida real teve um aumento de 79% entre 2001 e 2016. Por conseguinte, entende-se que esse fato influencia a instabilidade, a não regularidade ou a volatilidade em todo o processo orçamentário do Brasil, uma vez que esses fatores estão relacionados com a necessidade de alcance da meta de superávit primário e de pagamento dos serviços da dívida pública (incluindo o pagamento de juros e encargos da dívida, o refinanciamento e a amortização da mesma). Dessa forma, com base na revisão de literatura referenciada (NEIVA, 2011; OTA, 2014; PEDROSA; MESQUITA, 2015), uma das hipóteses a ser testada na presente pesquisa será:

- H12: a variável independente Dívida Pública Total explica a variação do contingenciamento orçamentário.

Visando ampliar a discussão sobre a dívida pública, foram testadas, ainda, as hipóteses referentes a cada um dos grupos de dívida conforme dados publicados na série histórica divulgada pelo Banco Central do Brasil:

- H13: a variável independente Dívida Interna Total explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H14: a variável independente Dívida Mobiliária do Governo Federal explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H15: a variável independente Dívida Bancária dos Governos Estaduais explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H16: a variável independente Dívida Bancária dos Governos Municipais explica a variação do contingenciamento orçamentário;

- H17: a variável independente Outras Dívidas Internas explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H18: a variável independente Dívida Externa Total explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H19: a variável independente Dívida Externa do Governo Federal explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H20: a variável independente Dívida Externa dos Governos Estadual e Municipal explica a variação do contingenciamento orçamentário

2.5 O contingenciamento

Conforme explicado nas seções anteriores, para se obter o equilíbrio fiscal em um regime de despesa rígida e crescente, um dos artifícios mais utilizados no processo orçamentário brasileiro é contingenciamento de despesas, que no jargão técnico é chamado de limitação de empenho e movimentação financeira. Segundo Mendes (2008), tal artifício funciona da seguinte maneira: publica-se um decreto do presidente da República impondo limites estritos à despesa e, ao longo do ano, à medida que a receita vai entrando no cofre do Tesouro, as verbas vão sendo liberadas. Ainda segundo o autor, ao segurar a execução das despesas previstas no orçamento público, o Poder Executivo busca obter dois resultados importantes: cumprir as metas fiscais e, ao mesmo tempo, negociar a liberação dos recursos conforme o apoio político em votações importantes no Congresso. Dessa forma, o sistema brasileiro de planejamento e execução orçamentária não consegue se impor a duas características fundamentais do sistema político do país: fortes incentivos político-eleitorais à expansão do gasto público corrente e dificuldade do Poder Executivo para formar maiorias no Parlamento.

Ainda para Mendes (2008), a combinação dessas duas características resulta em um regime fiscal de equilíbrio precário, focado no curto prazo, no qual o Executivo, ao mesmo tempo que tenta cumprir metas fiscais, precisa executar o máximo possível de despesas de interesse da base parlamentar de apoio do governo. Sanches (1997) também afirma que o modelo orçamentário adotado facilita ações de retaliação do governo contra os parlamentares não alinhados às suas preferências pelo contingenciamento (formal ou informal) das dotações do interesse deles. O impacto dessa realidade sobre o sistema orçamentário idealizado na Constituição é que a LOA passa a ser a peça mais importante do processo, deixando de ser um desdobramento natural de um processo de planejamento, que se inicia no PPA e passa pela

LDO. O efetivo interesse do sistema político está na execução do orçamento e não na realização de planejamento via PPA, e o resultado desse contexto é que ficam em segundo plano os aspectos de racionalidade do processo orçamentário, isto é, o planejamento e análise de custo-benefício das ações públicas (MENDES, 2008).

Para Alves (2015), o ajuste fiscal por meio do contingenciamento pode afetar a credibilidade da LOA, na condição de instrumento que cristaliza as decisões democráticas sobre a despesa públicas, uma vez que estabelece novas instâncias de decisão sobre o gasto público. Segundo o autor, embora o contingenciamento seja necessário para o atingimento das metas fiscais, esse expediente permite ao governo, unilateralmente, uma ampla redefinição das prioridades de gastos e desfigura a matriz orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional.

Sob o prisma da transparência, importa que os ajustes entre a despesa prevista e a executada sejam promovidos por expedientes transparentes e que guardem os mesmos princípios do processo de elaboração orçamentária ordinário, sobretudo no que se refere à diluição do poder de decisão, entre os agentes políticos, a respeito do uso do dinheiro público. Importa, ainda, sob esse ponto de vista, que as dissociações da despesa executada em relação ao Orçamento representem situações excepcionais, e não a regra, de modo a preservar a legitimidade da LOA (ALVES, 2015, p. 130).

Neiva (2011) também aborda o assunto referente à execução orçamentária e as limitações de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) que, segundo o autor, comprometem a realização de despesas em princípio aderentes às necessidades da sociedade e relevantes para o desenvolvimento nacional. Isso porque o processo decisório atual de alocação de recursos desconstrói a lógica de planejamento de longo prazo em favor de políticas de curto prazo, gerando uma disputa de relevância entre o PPA e o orçamento, e relegando ao planejamento (via PPA) um papel fictício e burocrático.

Outro caso comum, conforme estudado por Mendes (2008), é o cancelamento ou financiamento insuficiente para determinada ação que está em andamento, em nome do equilíbrio fiscal, desconsiderando-se o desperdício do dinheiro já gasto. Ao mesmo tempo, em nome do apoio político de determinada bancada, pode-se iniciar uma nova ação, em outro estado ou região, quando o mais racional seria dar prioridade às ações já em andamento. Sanches (1997) também aborda o tema afirmando que uma das principais mazelas da administração pública brasileira é a falta de continuidade administrativa. Obras são iniciadas e paralisadas, sem que se documente e se dê publicidade a sua causa, consultorias são contratadas e pagas, sem que se dê sequência aos projetos técnicos elaborados, e equipamentos são adquiridos sem jamais serem instalados, gerando grandes desperdícios de

recursos públicos. Dessa forma, percebe-se que a prática do contingenciamento de verbas tem importância fundamental nesse sistema, e a instabilidade e incerteza do fluxo financeiro, por ele gerados, impede uma adequada programação das ações das organizações que dependem, total ou parcialmente, dos recursos do orçamento público.

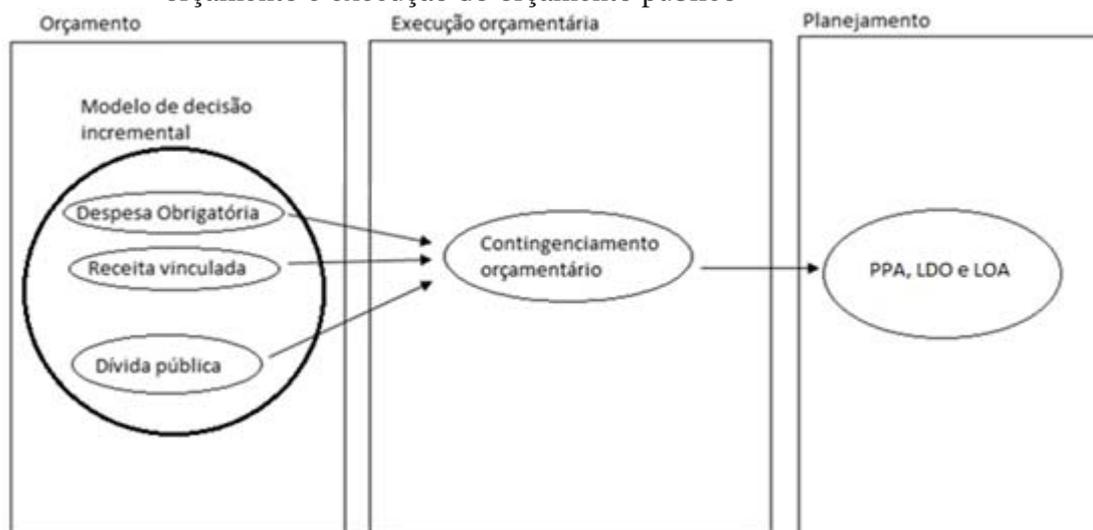
Não é objeto da presente pesquisa detalhar as dificuldades causadas pela instabilidade e incerteza do fluxo financeiro para as organizações que dependem, total ou parcialmente, dos recursos do orçamento público. No entanto, torna-se evidente que grandes e incertas alterações no que estava previsto nas leis orçamentárias podem causar uma instabilidade gravemente prejudicial ao planejamento do governo e, portanto, à realização das atividades e ao alcance dos resultados propostos pelas políticas públicas. Isto porque a LOA, tal como foi concebida e aprovada, traz uma lógica de arrecadação e programação de gastos que se alinha ao alcance de determinados objetivos, propostos para um período específico. Esses objetivos estão integrados a programas de governo, definidos pelo PPA, que visam ao atendimento de demandas da sociedade. Tais instrumentos de planejamento do governo afetam diretamente as organizações públicas que dependem, total ou parcialmente, dos recursos do orçamento, uma vez que as atividades desses órgãos e, portanto, suas entregas à sociedade estão condicionadas à expectativa de realização da parte do orçamento que lhes cabe, segundo a programação orçamentária prevista. Dessa forma, alterações significativas no que estava previsto nas leis orçamentárias culminam em alterações também significativas no planejamento desses órgãos, com o intuito de se adequarem ao novo contexto. Esse período de readaptação, no entanto, afeta negativamente a realização de suas atividades e, por conseguinte, a efetividade de suas entregas à sociedade.

Alguns dos exemplos que podem ser citados, com base no contexto descrito, estariam relacionados ao fato de que a constante liberação de recursos via contingenciamento resulta numa natural transferência das despesas governamentais para os últimos meses do ano, o que prejudica a programação da realização de concorrências, licitações e qualquer tipo de contratações (MENDES, 2008). Outro ponto colocado é que os fornecedores de bens e serviços ao governo enfrentam elevada incerteza quanto ao momento em que serão pagos, tendendo a transferir esse risco para os preços dos produtos. Além disso, Neiva (2011) também reforça a dificuldade de se administrar programas públicos com eficácia num cenário onde não há regularidade e previsibilidade na liberação de recursos, os quais afetarão diretamente as atividades a serem realizadas.

Em vista do cenário descrito, o objetivo da presente pesquisa é avaliar as influências do modelo de decisão incremental no contingenciamento orçamentário e, por conseguinte, no

alinhamento entre o planejamento e a execução do orçamento público como instrumento de efetivação das políticas públicas previstas para determinado período. Este estudo tem como tema, portanto, a integração entre as etapas de planejamento, orçamento e execução do processo orçamentário brasileiro, conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Processo orçamentário brasileiro, baseado nas etapas de planejamento, orçamento e execução do orçamento público

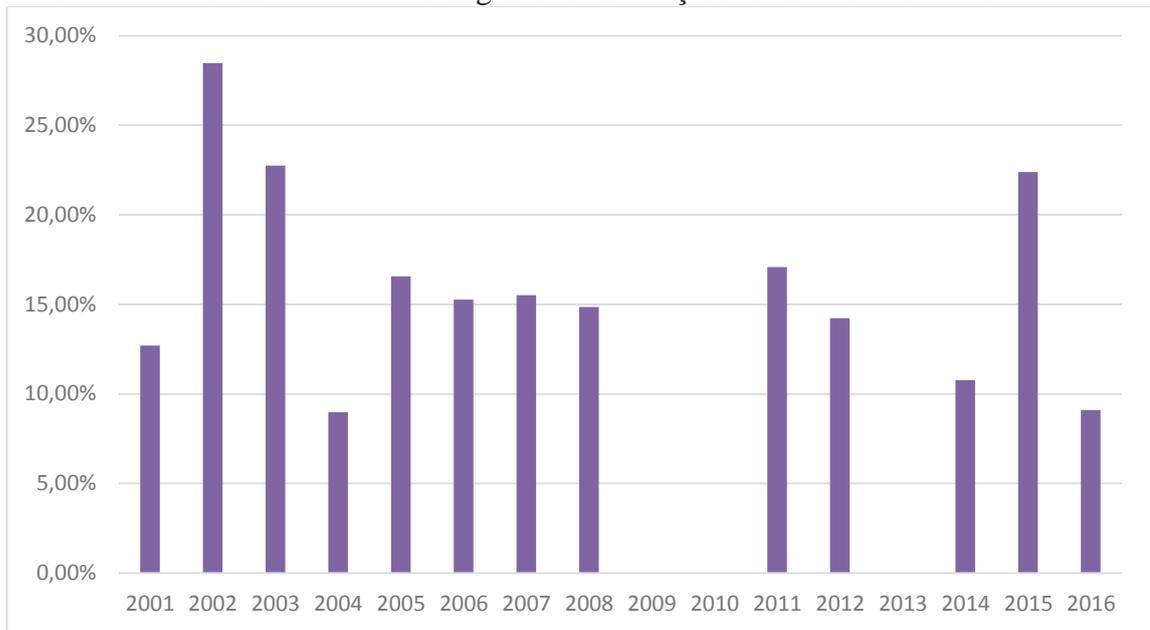


Fonte: Elaborada pela autora (2017).

Nesse sentido, foram avaliados estatisticamente os impactos dos principais elementos do processo orçamentário brasileiro decorrentes do modelo de decisão incremental adotado no país – identificados na literatura (CAVALCANTE, 2007; GIACOMONI, 2007; CÂMARA, 2008; MENDES, 2008; NEIVA, 2011; OTA, 2014; PEDROSA; MESQUITA 2015) e descritos nas seções anteriores deste estudo – em relação ao contingenciamento orçamentário de determinado exercício. O contingenciamento é mensurado pelo percentual de limite de empenho e movimentação financeira decretado em relação ao orçamento aprovado na LOA.

Assim, analisando o contingenciamento orçamentário imposto pelos decretos de programação financeira dos anos de 2001 a 2016, é possível verificar a série histórica registrada no Gráfico 7.

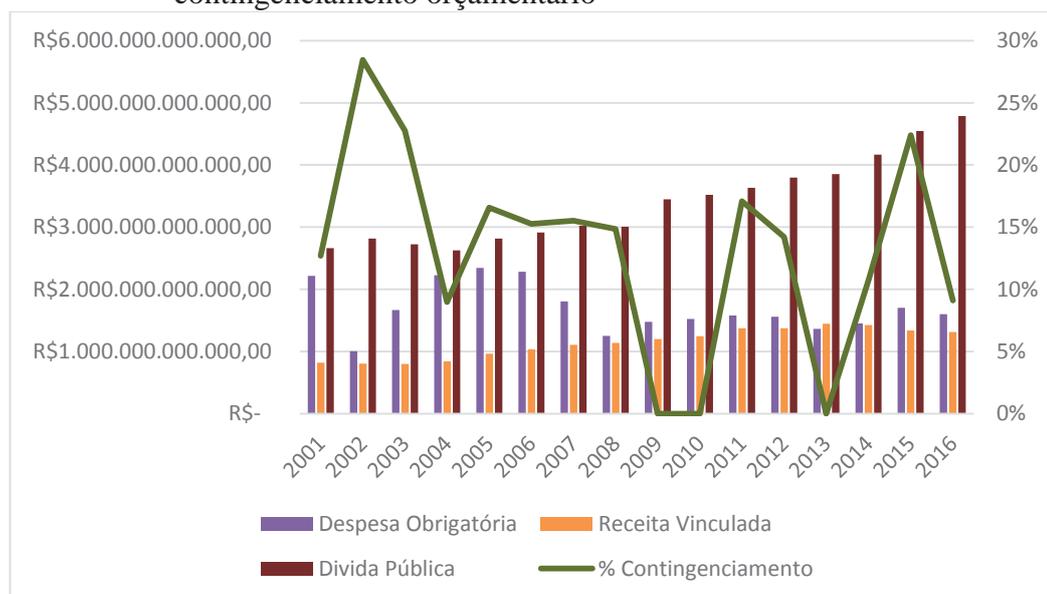
Gráfico 7 – Série histórica de contingenciamento orçamentário – 2001 a 2016



Fonte: Elaborado pela autora com dados dos decretos de programação financeira dos anos de 2001 a 2016.

Além dos referencias de contingenciamento orçamentário levantados, analisando o valor real (corrigido pelo IGP-DI da FGV) dos totais das despesas obrigatórias, receitas vinculadas e dívida pública, entre os anos de 2001 e 2016, conforme dados publicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Banco Central do Brasil, respectivamente, é possível verificar a série histórica registrada no Gráfico 8.

Gráfico 8 – LOA, despesa obrigatória, receita vinculada, dívida pública e contingenciamento orçamentário



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Banco Central do Brasil (2017).

Dessa forma, avaliou-se a relação entre os dados levantados (e suas categorias), conforme procedimentos metodológicos descritos no próximo capítulo. Os resultados esperados para as análises estatísticas realizadas estão alinhados com o referencial teórico (CAVALCANTE, 2007; GIACOMONI, 2007; CÂMARA, 2008; MENDES, 2008; NEIVA, 2011; OTA, 2014; PEDROSA; MESQUITA 2015), no qual entende-se ser possível obter uma relação linear positiva entre as variáveis, ou seja, quanto maior as variáveis independentes analisadas, maior o percentual de contingenciamento orçamentário decretado no período.

Em síntese, tais resultados esperados podem ser explicados em função dos seguintes raciocínios: em relação às despesas obrigatórias, quanto maior o recurso público comprometido com gastos pré-determinados, maior a rigidez orçamentária e, portanto, maiores níveis de contingenciamento devem ser decretados visando assegurar o equilíbrio fiscal e o cumprimento dos compromissos estabelecidos. A lógica é semelhante em relação às receitas vinculadas, pois quanto maior o recurso público arrecadado comprometido com destinação pré-estabelecida, menor será a discricionariedade do governo para alocação dos recursos visando atender outras demandas e prioridades e, assim, novamente, maior a necessidade de contingenciamento visando assegurar o equilíbrio fiscal e o cumprimento dos compromissos. Finalmente, no que tange à dívida pública, quanto maior o endividamento do Estado, maiores os compromissos financeiros atrelados ao serviço da dívida, que além de aumentar o risco financeiro do governo, também colaboram para o aumento da rigidez orçamentária e, por conseguinte, levam a maiores níveis de contingenciamento visando assegurar o cumprimento de tais compromissos.

3 METODOLOGIA

Alinhado com a pergunta de pesquisa e seus objetivos geral e específicos, este capítulo descreve os procedimentos metodológicos a serem utilizados para o estudo em questão, tais como: o tipo de pesquisa, como será o instrumento de coleta de dados, a população e amostra analisada, o modelo hipotético e o tratamento dos dados coletados.

3.1 Tipo de pesquisa

Em relação ao tipo de pesquisa, existem dois critérios básicos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, esta pesquisa é caracterizada como descritiva, pois tem como objetivo primordial descrever características de determinadas populações ou fenômenos, podendo também estabelecer relações entre variáveis e definir sua natureza. (VERGARA, 2014). Quanto aos meios a pesquisa será de base documental, pois será realizado o levantamento de dados orçamentários brasileiros a partir de diversas fontes, tais como: o Diário Oficial da União e a Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil, ambos do Ministério da Fazenda; os sites oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como os sistemas oficiais do governo como o Sistema de Informações Gerenciais (SIGA Brasil) e o Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP). Cabe ressaltar que todas as informações e visitas aos diversos órgãos públicos federais, assim como os dados disponíveis em seus sites na internet, são de livre acesso ao cidadão.

3.2 Amostra de dados

Dentre a série histórica de dados orçamentários brasileiros, a “amostra” escolhida para a pesquisa foi o recorte dos dados orçamentários de 2001 a 2016. Dessa forma, entende-se que haverá informações suficientes para subsidiar a descrição e a compreensão da evolução histórica do orçamento público brasileiro, quantificando sua tendência incremental, bem como os elementos característicos do modelo orçamentário brasileiro identificados na literatura e descritos nos capítulos anteriores deste estudo: despesa obrigatória, receita vinculada e dívida pública. Todos os valores foram corrigidos pelo índice IGP-DI e houve a preocupação de que o somatório das contas analisadas nas variáveis fosse compatível com o valor total do orçamento público. Assim, consolidou-se as contas de menor relevância em grupos

denominados como “outros (as)”, que agregam diversos valores muito pequenos e não considerados materiais para a análise.

A data limite imposta para 2016 se refere ao ano anterior da realização do levantamento de dados da presente pesquisa, quando foi possível obter todas as informações de planejamento, orçamento e execução orçamentária do país. Ademais, foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, sancionada em 4 de maio de 2000 – que fixou uma imposição importante no âmbito do processo orçamentário e que será utilizada como critério fundamental para a presente pesquisa: a obrigatoriedade do estabelecimento de uma programação financeira e um cronograma de execução mensal de desembolso pelo Poder Executivo, a partir da aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA). É a partir dos decretos de programação financeira que ficam estabelecidos os limites de empenho (orçamentário) e de pagamento (financeiro), abrindo a possibilidade de contingenciamento do orçamento público – que, no jargão técnico, é chamado de limitação de empenho e movimentação financeira. Todas as informações inerentes à parte quantitativa da pesquisa referem-se, portanto, ao período posterior à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e anterior ao ano de realização do levantamento de dados do estudo – 2001 a 2016.

3.3 Abordagem e tratamento de dados

A abordagem escolhida para a realização deste estudo é quantitativa, uma vez que a referida abordagem caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, e busca mensurar variáveis predeterminadas com intenção de verificar e explicar sua influência sobre outras variáveis (VERGARA, 2014). Dessa forma, a pesquisa buscou trabalhar com as variáveis métricas presentes na elaboração e execução orçamentária, e que influenciam o cumprimento daquilo inicialmente previsto nas leis orçamentárias brasileiras.

Para o tratamento de dados, foram utilizadas técnicas estatísticas descritivas e inferenciais. Em relação à estatística descritiva, avaliaram-se as despesas (obrigatórias e discricionárias), as receitas (vinculadas e não vinculadas), a dívida pública (total, interna e externa) e a porcentagem de contingenciamento decretado no período de 2001 a 2016 a partir de tabelas de frequência, de gráficos de linha e de gráficos de dispersão. Segundo Correa (2003), a tabela de frequência é um agrupamento de dados em classes que possibilita contabilizar o número de observações de cada classe em termos absolutos e relativos. Segundo o mesmo autor, o gráfico de linhas constitui uma representação de variáveis em um

sistema de coordenadas e é bastante útil para avaliar tendências que se observam com o passar dos anos. Já o gráfico de dispersão, segundo Amaral, Silva e Reis (2009), é utilizado para revelar a relação entre duas variáveis dispostas em eixos cartesianos.

Quanto à estatística inferencial, inicialmente foi feita a análise de correlação, que segundo Gujarati e Porter (2011, p. 43) tem como objetivo avaliar “a força ou o grau de associação linear entre duas variáveis”. A partir dessa primeira etapa, foram realizadas as possíveis análises de regressão, que de acordo com os mesmos autores, têm por finalidade aferir a “dependência de uma variável, a variável dependente, em relação a uma ou mais variáveis, as variáveis explanatórias, visando estimar e/ou prever o valor médio (da população) da primeira em termos dos valores conhecidos ou fixados” (GUJARATI; PORTER, 2011, p. 39).

Dessa forma, entende-se ser possível cumprir o objetivo da pesquisa de avaliar as influências do modelo de decisão incremental no contingenciamento orçamentário, pois isso será feito por meio da compreensão dos fatores decorrentes do modelo incremental que explicam a variação do contingenciamento orçamentário de determinado período.

3.4 Variáveis e modelo hipotético

Com base na técnica descrita, seguem listadas as variáveis independentes com as quais se buscou explicar a influência sobre a variável dependente, bem como o modelo e as hipóteses a serem testadas pelas análises estatísticas propostas:

- **variável dependente:** percentual do contingenciamento decretado em relação ao orçamento aprovado na LOA;
- **variáveis independentes:**
 1. valor corrigido de despesas obrigatórias total:
 - 1.1 pessoal e encargos sociais;
 - 1.2 juros e encargos da dívida;
 - 1.3 amortização da dívida.
 2. valor corrigido de receitas vinculadas total:
 - 2.1 saúde;
 - 2.2 previdência social;
 - 2.3 assistência social;
 - 2.4 transferências a entes subnacionais;

- 2.5 vinculadas a outros órgãos;
- 2.6 outras vinculações.
- 3. valor corrigido da dívida pública total:
 - 3.1 dívida interna total:
 - 3.1.1 dívida mobiliária governo federal;
 - 3.1.2 dívida bancária governos estaduais;
 - 3.1.3 dívida bancária governos municipais;
 - 3.1.4 outras dívidas internas.
 - 3.2 dívida externa total:
 - 3.2.1 dívida externa governo federal;
 - 3.2.2 dívida externa governos estaduais e municipais.

O índice de correção usado será o IGP-DI da FGV.

- **hipóteses:**

- H1: a variável independente Despesa Obrigatória Total explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H2: a variável independente Pessoal e Encargos Sociais explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H3: a variável independente Juros e Encargos da Dívida explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H4: a variável independente Amortização da Dívida explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H5: a variável independente Receita Vinculada Total explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H6: a variável independente Saúde explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H7: a variável independente Previdência Social explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H8: a variável independente Assistência Social explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H9: a variável independente Transferências a Entes Subnacionais explica a variação do contingenciamento orçamentário;

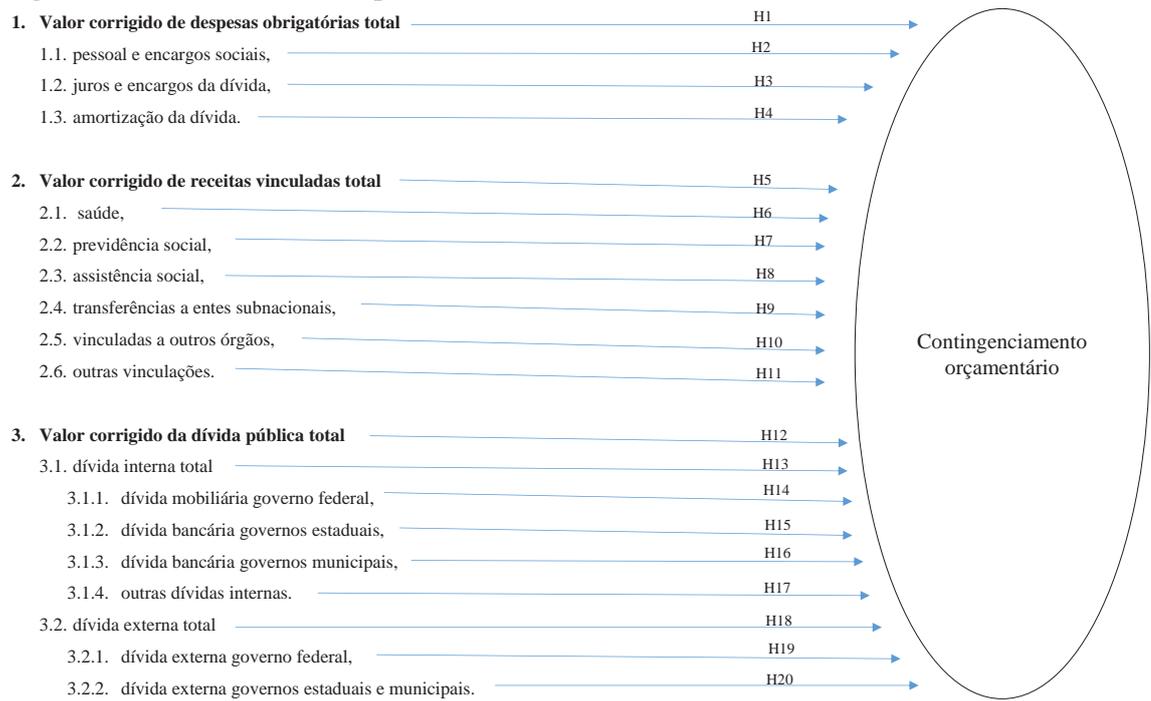
- H10: a variável independente Receitas Vinculadas a Outros Órgãos explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H11: a variável independente Outras Vinculações explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H12: a variável independente Dívida Pública Total explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H13: a variável independente Dívida Interna Total explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H14: a variável independente Dívida Mobiliária do Governo Federal explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H15: a variável independente Dívida Bancária dos Governos Estaduais explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H16: a variável independente Dívida Bancária dos Governos Municipais explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H17: a variável independente Outras Dívidas Internas explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H18: a variável independente Dívida Externa Total explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H19: a variável independente Dívida Externa do Governo Federal explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H20: a variável independente Dívida Externa dos Governos Estadual e Municipal explica a variação do contingenciamento orçamentário.

Os resultados esperados para os testes estatísticos realizados estão alinhados com a revisão de literatura descrita na presente pesquisa (CAVALCANTE, 2007; GIACOMONI, 2007; CÂMARA, 2008; MENDES, 2008; NEIVA, 2011; OTA, 2014; PEDROSA; MESQUITA 2015), na qual entende-se ser possível obter uma relação linear positiva entre as variáveis, ou seja, quanto maior as variáveis independentes analisadas, maior o percentual de contingenciamento orçamentário decretado no período.

- **modelo teórico:**

o modelo teórico hipotético a ser testado está ilustrado na Figura 3:

Figura 3 – Modelo teórico hipotético



Fonte: Elaborada pela autora (2017).

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

4.1 Análise descritiva das variáveis de estudo

A fim de responder o objetivo geral proposto nesta pesquisa, qual seja, avaliar as influências do modelo de decisão incremental no contingenciamento orçamentário, avaliaram-se as seguintes variáveis:

- despesas:
 - obrigatórias: pessoal/encargos sociais; juros/encargos da dívida e amortização da dívida;
 - discricionárias: outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e reserva de contingência;
- receitas:
 - vinculadas: saúde, previdência social, assistência social, transferências a entes subnacionais, vinculadas a outros órgãos, outras vinculações;
 - não vinculadas;
- dívida pública:
 - interna: mobiliária governo federal, bancária governos estaduais, bancária governos municipais e outras dívidas internas;
 - externa: governo federal e governo estadual/municipal;
- porcentagem de contingenciamento.

Estas variáveis identificadas são decorrentes do modelo de decisão orçamentária incremental adotado no Brasil, que leva a uma significativa rigidez orçamentária, em virtude de despesas obrigatórias e receitas vinculadas, bem como a uma elevada dívida pública. Conforme descrito nos capítulos anteriores, entende-se que é possível que essas características influenciem a realização do já comentado contingenciamento ou limitação de empenho e movimentação financeira e possuam, por conseguinte, impacto no alinhamento entre o planejamento e a execução do orçamento público como instrumento de efetivação das políticas públicas previstas para determinado período (CAVALCANTE, 2007; GIACOMONI, 2007; CÂMARA, 2008; MENDES, 2008; NEIVA, 2011; OTA, 2014; PEDROSA; MESQUITA, 2015).

Para melhor organização na apresentação dos resultados, este capítulo está segregado em quatro partes, que têm por objetivo caracterizar a evolução, ao longo dos anos de 2001 a 2016, das variáveis: 1) despesas (obrigatórias e discricionárias); 2) receitas (vinculadas e não

vinculadas); 3) dívida pública (interna e externa); e 4) porcentagem de contingenciamento orçamentário.

4.1.1 Despesas obrigatórias e discricionárias

Conforme mencionado nos capítulos anteriores do presente estudo, existem 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 (ANGÉLICO, 2009). Além disso, segundo Giacomoni (2007), os decretos de programação financeira e orçamentária estabelecem limites de gastos somente aos grupos discricionários, de modo que os demais grupos ficam excluídos das restrições estabelecidas (contingenciamento), sendo considerados despesas obrigatórias: 1) Pessoal e Encargos Sociais; 2) Juros e Encargos da Dívida; e 6) Amortização da Dívida.

Dessa forma, para avaliação da evolução das despesas e de suas respectivas categorias ao longo dos anos de 2001 a 2016 utilizaram-se tabelas de frequência e gráficos de linha. No primeiro caso, optou-se por verificar a relação entre os recursos alocados em cada categoria em relação ao total das despesas. Entende-se que essa avaliação é pertinente por permitir verificar qual ou quais quesitos trazem maior ou menor impacto nas despesas públicas. Em seguida, foram apresentados gráficos de linha que forneceram a tendência de crescimento ou de decréscimo das contas ao longo dos anos de 2001 a 2016. Essa verificação é relevante, pois permite compreender visualmente o panorama dos valores incorridos nas despesas públicas ao longo do lapso temporal considerado. Os mesmos procedimentos foram adotados para avaliação das receitas, da dívida pública e da porcentagem de contingenciamento.

Este capítulo inicia-se, então, com avaliação das despesas obrigatórias e de suas categorias, conforme se observa na Tabela 3. Verificou-se que a Amortização da Dívida representou um quantitativo expressivo do total das despesas obrigatórias em todos os anos avaliados. A representatividade da amortização sobre o total das despesas obrigatórias atingiu a porcentagem máxima em 2005 (82,7%) e mínima em 2008 (63,5%). Além disso, é possível perceber que, apesar de ter sido atribuída uma importância elevada para a Amortização da Dívida em todos os governos do período estudado (tendo em vista a representatividade percentual da referida conta), observam-se diferentes políticas de tratamento da dívida; especialmente um impulso maior dado no governo Lula (se se considerarem os valores em bilhões gastos), que culminou no registro de quitação da dívida externa em 2007 e uma

mudança de status de devedor para credor do Fundo Monetário Internacional (FMI) no ano posterior.

Sobre essa questão, Pedrosa e Mesquita (2015) argumentam que, pela análise da evolução do orçamento público brasileiro, é possível perceber que as despesas com os serviços da dívida em geral (amortização e juros) têm impedido o governo de executar o orçamento federal na sua totalidade e de forma regular, como inicialmente previsto. Isso porque, além de uma parcela pouco significativa dos recursos ser destinada às atividades essenciais do Estado (por exemplo, com os investimentos necessários), a instabilidade, a não regularidade ou a volatilidade em todo o processo orçamentário do Brasil são fortemente influenciadas pela necessidade de pagamento dos serviços da dívida e alcance das metas de superávit primário, o que acaba prejudicando a execução das políticas públicas planejadas para determinado período.

Tabela 3 – Despesas obrigatórias e suas categorias (em bilhões) – 2001 a 2016

Ano	Amortização da Dívida		Pessoal e Encargos Sociais		Juros e Encargos da Dívida		Total
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	
2001	1.827,18	82,4	178,90	8,1	211,43	9,5	2.217,51
2002	690,00	68,6	170,20	16,9	145,24	14,4	1.005,44
2003	1.290,91	77,3	170,80	10,2	207,60	12,4	1.669,30
2004	1.828,35	82,1	166,09	7,5	232,53	10,4	2.226,98
2005	1.939,63	82,7	189,99	8,1	214,63	9,2	2.344,25
2006	1.734,51	76,0	210,77	9,2	335,88	14,7	2.281,16
2007	1.290,75	71,4	225,57	12,5	292,15	16,2	1.808,47
2008	794,25	63,5	216,64	17,3	239,64	19,2	1.250,53
2009	1.010,44	68,3	270,01	18,2	199,49	13,5	1.479,94
2010	1.098,34	72,0	267,13	17,5	160,15	10,5	1.525,62
2011	1.073,30	68,0	273,51	17,3	232,58	14,7	1.579,39
2012	1.119,03	71,8	260,17	16,7	179,95	11,5	1.559,15
2013	905,65	66,4	273,92	20,1	185,32	13,6	1.364,89
2014	950,10	65,3	283,00	19,5	221,57	15,2	1.454,66
2015	1.195,25	70,1	271,37	15,9	237,97	14,0	1.704,59
2016	1.030,28	64,3	273,33	17,0	299,87	18,7	1.603,49

Fonte: Elaborada pela autora com dados do SIOP (2017).

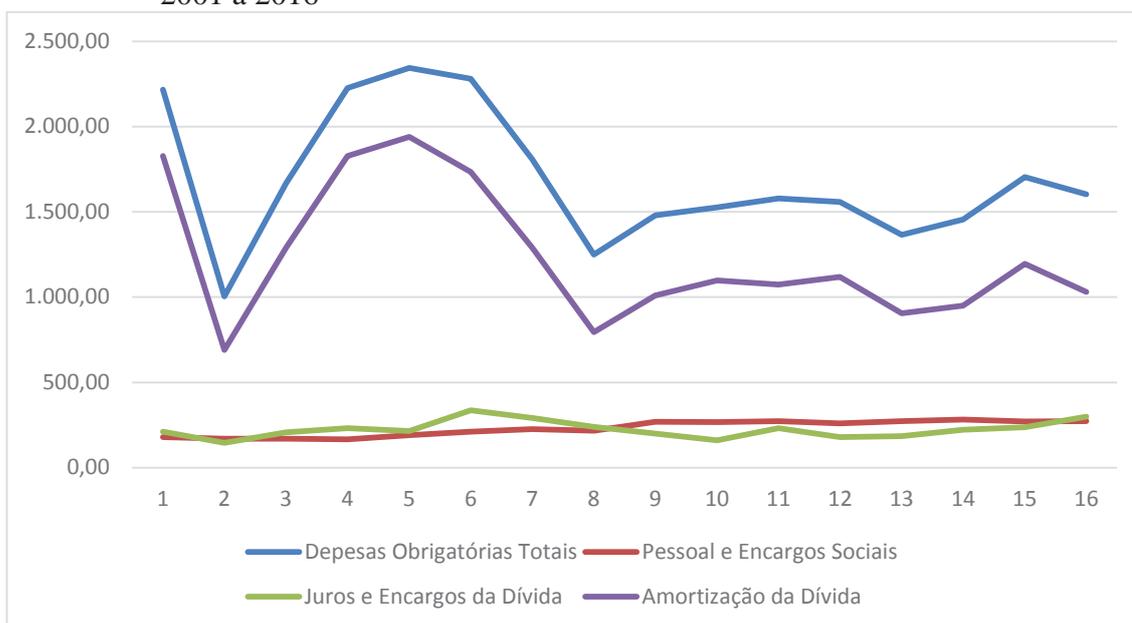
Quanto aos valores incorridos com Pessoal e Encargos Sociais, estes representaram uma porcentagem da despesa total que oscilou entre 7,5% (2004) e 20,1% (2013). Em valores absolutos, chama atenção o fato de que essa categoria de despesa aumentou aproximadamente 53,0% de 2001 (R\$ 178,90 bilhões) para 2016 (R\$ 273,33 bilhões). As maiores elevações em anos sucessivos se deram nos governos Lula, respectivamente nos períodos de 2004 a 2005 (as despesas com Pessoal e Encargos Sociais passaram de R\$ 166,09 bilhões para R\$ 189,99

bilhões, ou seja, aumento de 14,4%) e de 2008 a 2009 (R\$ 216,64 bilhões para R\$ 270,01 bilhões, isto é, crescimento de 24,6%).

Em relação aos Juros e Encargos da Dívida, verificaram-se percentuais semelhantes àqueles incorridos nas despesas com Pessoal e Encargos Sociais: as porcentagens oscilaram entre 9,2% (2005) e 19,2% (2008). Em termos absolutos, os valores incorridos em Juros e Encargos da Dívida cresceram aproximadamente 42,0% de 2001 (R\$ 211,43 bilhões) para 2016 (R\$ 299,87 bilhões). As maiores elevações em anos sucessivos se deram no governo Lula e Dilma, respectivamente no período de 2005 a 2006, em que as despesas com essa categoria passaram de R\$ 214,63 bilhões para R\$335,88 bilhões (aumento de 56,5%); e entre 2010 e 2011, em que os valores dispendidos com Juros e Encargos da Dívida aumentaram 45,2% (passaram de R\$ 160,15 bilhões para R\$ 232,58 bilhões).

Em termos agregados, tem-se que as despesas obrigatórias totais (somatório entre Amortização da Dívida, Pessoal e Encargos Sociais e Juros e Encargos da dívida) sofreram uma queda considerável no governo de Fernando Henrique Cardoso entre os anos de 2001 e 2002: essa categoria passou de R\$ 2,2 trilhões para R\$ 1,0 trilhão (redução percentual de 54,7%). Isso pode ser explicado pela forte ênfase desse governo na estabilização econômica e financeira (inflacionária) com base no ciclo de ajuste fiscal, geração de superávits primários e pagamento da dívida externa. Além disso, a evolução das despesas obrigatórias ao longo de 2001 a 2016 também pode ser observada no Gráfico 9. Verificou-se que as despesas obrigatórias totais e a amortização da dívida mantiveram paridade na tendência de crescimento e decrescimento, fruto da representatividade que a última variável tem sobre a primeira. Em comparação com a amortização da dívida, as despesas incorridas em Pessoal e Encargos Sociais e em Juros e Encargos da Dívida mantiveram-se relativamente estáveis no período avaliado.

Gráfico 9 – Evolução das despesas obrigatórias e suas categorias (em bilhões) – 2001 a 2016



Fonte: Elaborado pela autora com dados do SIOP (2017).

Já em relação às despesas discricionárias (e suas categorias), também se torna importante entender sua evolução, uma vez que o contingenciamento orçamentário se dá justamente sobre essas contas. Nesse sentido, Cunha e Rezende (2002) afirmam que, havendo necessidade de conter ou reduzir despesas públicas, os cortes incidem quase integralmente sobre as chamadas despesas discricionárias, em especial aquelas não cobertas por receitas vinculadas, que constituem o foco da disputa travada entre o Executivo e o Legislativo em defesa de seus objetivos e margens de influência. Dessa forma, segundo Neiva (2011), o ajuste fiscal acaba sendo realizado basicamente sobre as despesas de custeio e, principalmente, de investimento e inversões financeiras, haja vista seu caráter flexível, em decorrência de uma configuração incremental do orçamento brasileiro.

Assim, verificando a evolução dos dados das despesas discricionárias na Tabela 4, é possível perceber a predominância da categoria Outras Despesas Correntes sobre o total: estas representaram percentuais de 79,1% (2003) a 83,6% (2011). Por outro lado, a reserva de contingência foi a categoria que apresentou a menor expressividade sobre o total das despesas discricionárias: houve variação de 2,3% (2001) a 7,2% (2003). As despesas com investimentos e com inversões financeiras representaram porcentagens aproximadas ao longo dos anos em relação ao total das despesas discricionárias. Em termos percentuais, o investimento atingiu patamar máximo em 2001 e 2012 (8,6% em cada ano) e mínimo em 2016 (3,4%). Em termos globais, a maior queda nos investimentos se deu no governo Dilma, de 2015 para 2016, quando os valores dessa categoria passaram de R\$ 87,78 bilhões para R\$

44,73 bilhões (queda de 51,0%). Já em relação às Inversões Financeiras, observou-se que a expressividade desta categoria quanto às despesas discricionárias totais alcançou o máximo de 9,7% e o mínimo de 5,2%, respectivamente, em 2004 e 2012. A maior queda dos valores atribuídos às Inversões Financeiras coincide com o período da queda dos investimentos no governo Dilma, isto é, de 2015 para 2016, quando os valores passaram de R\$ 98,56 bilhões para R\$ 85,36 bilhões (queda de 13,4%).

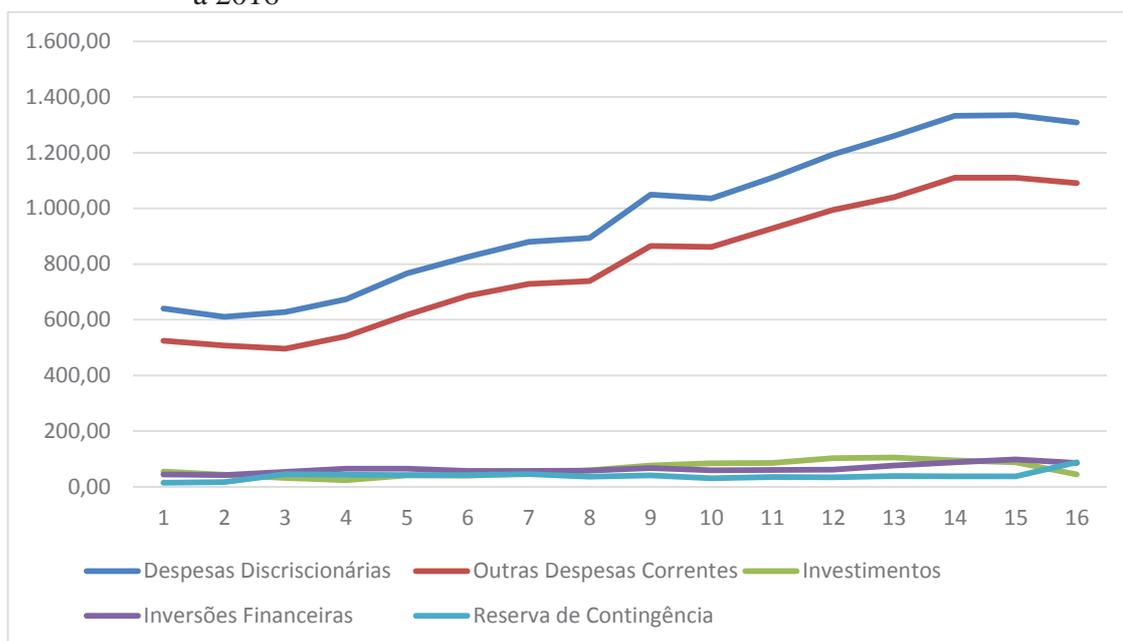
Tabela 4 – Despesas discricionárias e suas categorias (em bilhões) – 2001 a 2016

Ano	Outras Despesas Correntes		Investimentos		Inversões Financeiras		Reserva de Contingência		Total
	Absoluta	Relativa (%)	Absoluta	Relativa (%)	Absoluta	Relativa (%)	Absoluta	Relativa (%)	
2001	525,26	82,0	54,94	8,6	45,00	7,0	15,04	2,3	640,25
2002	507,77	83,2	43,85	7,2	41,90	6,9	17,13	2,8	610,65
2003	496,51	79,1	31,44	5,0	54,04	8,6	45,49	7,2	627,48
2004	540,27	80,2	24,42	3,6	65,65	9,7	43,37	6,4	673,71
2005	617,99	80,6	41,36	5,4	65,39	8,5	41,87	5,5	766,60
2006	686,01	83,0	39,74	4,8	57,55	7,0	42,74	5,2	826,04
2007	729,04	82,9	48,15	5,5	57,14	6,5	45,28	5,1	879,61
2008	739,15	82,7	59,64	6,7	58,23	6,5	37,05	4,1	894,06
2009	865,00	82,4	76,17	7,3	67,12	6,4	41,48	4,0	1.049,77
2010	861,56	83,1	84,29	8,1	59,61	5,8	30,73	3,0	1.036,19
2011	927,85	83,6	86,15	7,8	60,90	5,5	35,26	3,2	1.110,16
2012	995,01	83,4	102,84	8,6	61,67	5,2	34,17	2,9	1.193,68
2013	1.040,77	82,6	104,92	8,3	76,19	6,0	38,57	3,1	1.260,45
2014	1.110,52	83,4	95,20	7,1	88,68	6,7	37,80	2,8	1.332,19
2015	1.110,10	83,2	87,78	6,6	98,56	7,4	38,11	2,9	1.334,55
2016	1.090,30	83,3	44,73	3,4	85,36	6,5	88,60	6,8	1.308,99

Fonte: Elaborada pela autora com dados do SIOP (2017).

A evolução das despesas discricionárias e suas categorias, de 2001 a 2016, também pode ser observada no Gráfico 10, no qual é possível verificar a paridade entre a movimentação das despesas totais e das outras despesas correntes ao longo dos anos, tendo em vista a representatividade da segunda variável sobre a primeira. Ambas mantiveram crescimento em todo período (exceto 2009 a 2010 e 2015 a 2016, em que se observaram leves quedas). Em relação às demais categorias, verificou-se que estas mantiveram-se mais ou menos constantes entre 2001 e 2008, tendo sido observado um crescimento suave nos investimentos entre 2008 e 2013 e nas inversões financeiras entre 2011 e 2015.

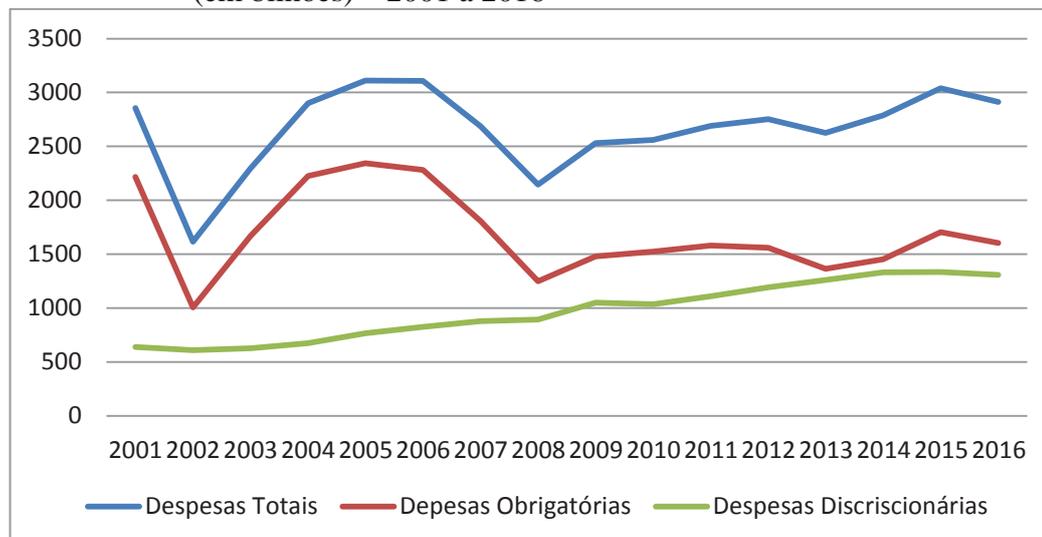
Gráfico 10 – Evolução das despesas discricionárias e suas categorias (em bilhões) – 2001 a 2016



Fonte: Elaborado pela autora com dados do SIOP (2017).

Para concluir a análise das despesas, o Gráfico 11 apresenta a evolução das despesas totais, obrigatórias e discricionárias, ao longo de 2001 e 2016. A partir dos dados levantados, constata-se que as despesas que não estão sujeitas aos limites de gastos, ou seja, ao contingenciamento imposto pelos decretos de programação financeira, representam, historicamente, uma parcela significativa do orçamento público. Apesar da queda na porcentagem de representação, as despesas obrigatórias ainda retratam uma parcela superior a 50,0% em relação ao orçamento público federal. Percebe-se, ainda, uma paridade entre a movimentação das despesas totais e das despesas obrigatórias ao longo dos anos analisados, tendo em vista a representatividade da segunda variável sobre a primeira.

Gráfico 11 – Evolução das despesas totais, obrigatórias e discricionárias (em bilhões) – 2001 a 2016



Fonte: Elaborado pela autora com dados do SIOP (2017).

4.1.2 Receitas vinculadas e não vinculadas

Segundo Giacomoni (2007), receita vinculada é aquela proveniente de tributo ou contribuição cujos valores arrecadados são direcionados, por lei ou pela Constituição, a uma determinada despesa. De acordo com Mendes (2008), no âmbito do texto constitucional, observam-se, por um lado, uma forte descentralização de recursos, através de aumento das transferências fiscais obrigatórias para estados e municípios; e, por outro lado, diversos setores conseguem a vinculação de receitas de alguns tributos e contribuições a despesas de seus interesses (educação, cinema, esportes, políticas de amparo ao trabalhador, manutenção de órgãos públicos etc.). Ainda segundo o autor, em termos de rigidez orçamentária, no entanto, as vinculações de receitas representam um problema menor que as despesas obrigatórias, uma vez que podem sofrer contingenciamento (por exemplo, as vinculações a órgãos, fundos e despesas do próprio governo federal).

Em consulta ao site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi possível encontrar o registro da série histórica de receitas vinculadas no período de 2001 a 2016, categorizada segundo o referido órgão. Essas categorias estão alinhadas com o detalhamento de Câmara (2008) sobre as principais receitas “carimbadas”, isto é, com destinações específicas, apresentado nos capítulos anteriores, sendo elas: saúde; contribuições sociais vinculadas à seguridade social (previdência e assistência social); transferências a estados e municípios (entes subnacionais); além de recursos vinculados a outros órgãos (por exemplo,

aos fundos governamentais); e outras vinculações, que podem abranger recursos destinados à educação ou ao custeio de programas de infraestrutura.

Dessa forma, as receitas vinculadas e não vinculadas incorridas no período analisado (de 2001 a 2016), segundo dados do Ministério do Planejamento, estão apresentadas na Tabela 5. Em relação às receitas vinculadas, a maior expressividade pôde ser observada junto à categoria Outras Vinculações que apresentou percentuais de representatividade que oscilaram de 37,7% (2012) a 43,4% (2004). Além dessa categoria, houve a prevalência da Previdência Social e da Transferência a Entes Subnacionais no montante das receitas vinculadas totais. A primeira delas representou entre 24,1% (2002) e 30,3% (2015) das receitas vinculadas, ao passo que a segunda abarcou entre 15,5% (2013) e 18,1% (2008).

Em relação à Previdência Social, houve um aumento de 85,0% nos valores atrelados a essa categoria de 2001 (R\$ 208,44 bilhões) a 2016 (R\$ 385,45 bilhões). O maior aumento em anos sucessivos se deu no governo Lula, entre 2004 (R\$ 209,14 bilhões) e 2005 (R\$ 244,36 bilhões), em que houve crescimento de 16,8%. Quanto à Assistência Social, esta abarcou entre 1,7% (2016) e 2,4% (2003) do total das receitas vinculadas. Os percentuais apresentados por essa categoria mantiveram-se aproximadamente constantes ao longo do período avaliado, tendo apresentado uma queda maior em 2016. Em relação às Transferências a Entes Subnacionais, as porcentagens sobre o total das receitas vinculada mantiveram pouca variação no período considerado: passaram de 16,3% (2001) para 16,7% (2016). Nesse ínterim, a representatividade máxima alcançada por essa categoria foi 18,1% registrada em 2008.

Tabela 5 – Receitas vinculadas, suas categorias e receitas não vinculadas (em bilhões) – 2001 a 2016

(Continua)

Ano	Receitas vinculadas													Receitas não Vinculadas
	Saúde		Previdência Social		Assistência Social		Transferências a Entes Subnacionais		Vinculadas a Outros Órgãos		Outras Vinculações		Total	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.		
2001	26,77	3,3	208,44	25,4	16,77	2,0	133,78	16,3	92,06	11,2	342,14	41,7	819,96	2.037,80
2002	28,35	3,5	193,65	24,1	16,30	2,0	136,55	17,0	101,62	12,6	328,51	40,8	804,98	811,11
2003	23,59	3,0	199,51	25,0	19,00	2,4	131,68	16,5	92,85	11,6	332,29	41,6	798,90	1.497,88
2004	24,02	2,9	209,14	24,9	19,50	2,3	134,85	16,1	87,17	10,4	364,50	43,4	839,19	2.061,51
2005	26,06	2,7	244,36	25,4	21,48	2,2	161,87	16,8	98,43	10,2	410,23	42,6	962,42	2.148,43
2006	28,46	2,8	268,60	26,0	22,20	2,1	175,18	16,9	114,38	11,1	425,29	41,1	1.034,10	2.073,10
2007	31,10	2,8	290,37	26,2	22,87	2,1	186,06	16,8	131,43	11,8	447,57	40,3	1.109,40	1.578,68
2008	5,15	0,5	285,66	25,1	24,37	2,1	206,49	18,1	142,22	12,5	476,19	41,8	1.140,08	1.004,50

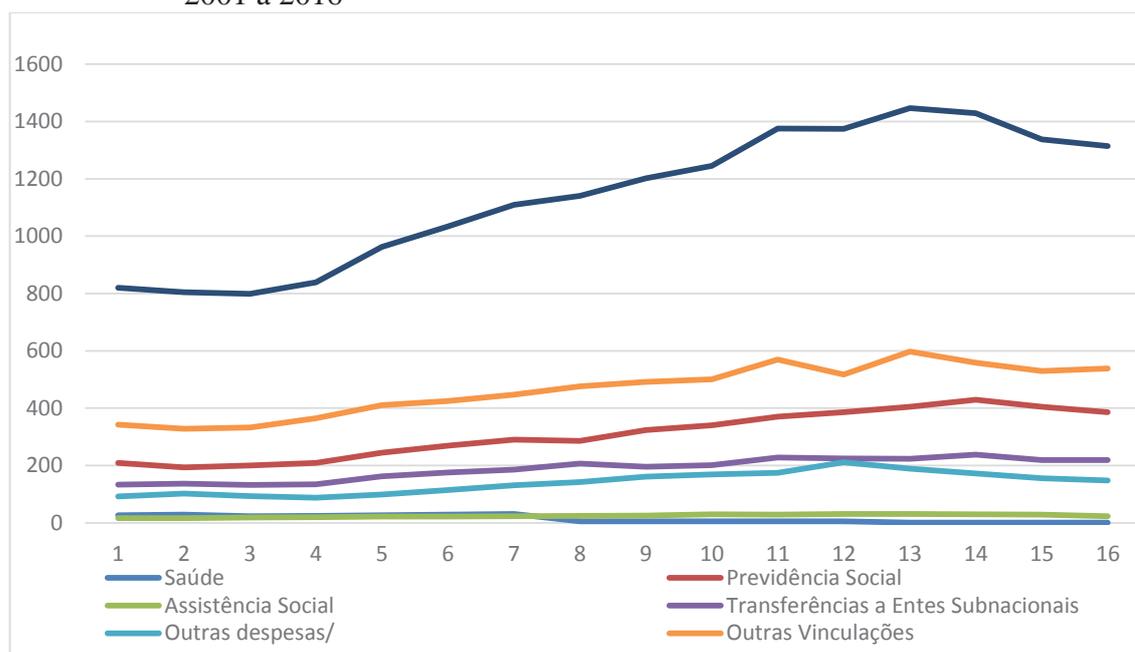
Tabela 5 – Receitas vinculadas, suas categorias e receitas não vinculadas (em bilhões) – 2001 a 2016

Ano	Receitas vinculadas													Receitas não Vinculadas
	Saúde		Previdência Social		Assistência Social		Transferências a Entes Subnacionais		Vinculadas a Outros Órgãos		Outras Vinculações		Total	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.		
2009	5,05	0,4	323,78	26,9	24,95	2,1	195,88	16,3	161,17	13,4	491,42	40,9	1.202,24	1.327,47
2010	4,90	0,4	340,58	27,3	29,37	2,4	201,44	16,2	168,65	13,5	500,41	40,2	1.245,35	1.316,47
2011	4,99	0,4	370,76	27,0	28,44	2,1	228,26	16,6	173,97	12,6	569,08	41,4	1.375,49	1.314,06
2012	4,80	0,3	385,54	28,0	30,57	2,2	225,03	16,4	211,05	15,4	517,52	37,7	1.374,50	1.378,33
2013	0,740	0,1	405,21	28,0	31,18	2,2	223,52	15,5	188,84	13,1	597,04	41,3	1.446,53	1.178,81
2014	0,940	0,1	429,50	30,1	30,01	2,1	237,95	16,7	171,83	12,0	558,12	39,1	1.428,37	1.358,49
2015	0,960	0,1	404,70	30,3	28,84	2,2	218,42	16,3	155,55	11,6	529,25	39,6	1.337,73	1.701,42
2016	0,860	0,1	385,45	29,3	22,89	1,7	219,26	16,7	147,58	11,2	538,63	41,0	1.314,67	1.597,81

Fonte: Elaborada pela autora com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2017).

Em relação às Receitas Vinculadas a Outros Órgãos, estas representaram entre 10,2% (2005) e 15,4% (2012) das receitas vinculadas totais. Ao longo de lapso temporal considerado, essa categoria apresentou percentuais próximos entre si, isto é, houve pequena oscilação ao longo dos anos. Por fim, Saúde apresentou percentuais sobre as receitas vinculadas totais próximos entre si de 2001 (3,3%) a 2007 (2,8%). Posteriormente, os percentuais atrelados a essa categoria caíram sucessivamente de 2008 (0,5%) a 2016 (0,1%). Assim, a evolução das receitas vinculadas também pode ser observada no Gráfico 12.

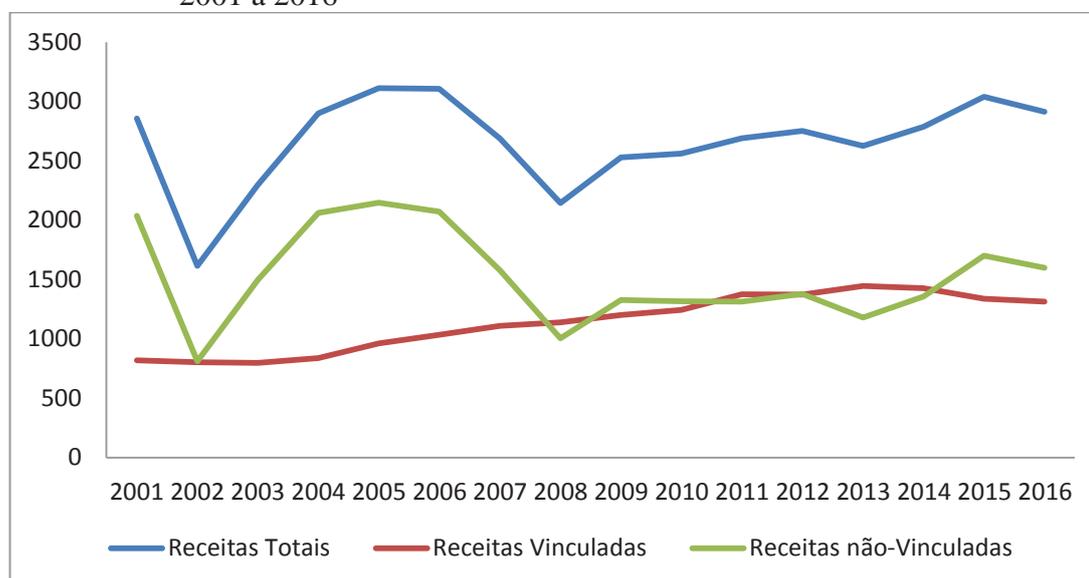
Gráfico 12 – Evolução das receitas vinculadas e suas categorias (em bilhões) – 2001 a 2016



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2017).

Para concluir a análise das receitas, o Gráfico 13 traz a evolução das receitas totais, vinculadas e não vinculadas, ao longo de 2001 a 2016. Verifica-se que os montantes destinados às receitas não vinculadas sofreram modificações importantes ao longo do período avaliado, mantendo valores razoavelmente distantes daqueles auferidos pelas receitas vinculadas entre os anos de 2001 a 2006. Após 2006, entretanto, os valores referentes a esses dois tipos de receita foram se equiparando, tendo assumido, em 2016, montantes semelhantes. Esse fato demonstra a tendência de crescimento da rigidez orçamentária, por receitas previamente destinadas a gastos determinados. Dessa forma, segundo Giacomoni (2007), o incrementalismo, incontornável pela rigidez, cria dificuldades para a desejada integração entre o orçamento e o planejamento, bem como para a adoção de sistemas de orçamento por programas ou de desempenho. Nesse mesmo sentido, Câmara (2008) argumenta que a referida rigidez orçamentária cristaliza prioridades passadas, transferindo-as para o futuro, não permitindo que gestores tenham liberdade para implementar, com autonomia, as diretrizes de governo de acordo com as demandas da sociedade.

Gráfico 13 – Evolução das receitas totais, vinculadas e não vinculadas (em bilhões) – 2001 a 2016



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2017).

4.1.3 Dívida pública

Dívida pública é a dívida contraída pelo governo com entidades financeiras ou pessoas da sociedade, para financiar parte de seus gastos que não são cobertos com a arrecadação de impostos ou alcançar alguns objetivos de gestão econômica. A dívida pública se subdivide em

dívida interna e dívida externa. Os principais credores do setor público são, normalmente, bancos públicos e privados que operam no país, investidores privados, instituições financeiras internacionais e governos de outros países (BRASIL, 2015).

Em consulta ao site do Banco Central do Brasil, foi possível encontrar o registro da série histórica da dívida pública no período de 2001 a 2016, categorizada segundo o referido órgão. Para objetivar a análise, foram identificadas e individualizadas as categorias com valores mais significativos da dívida interna e externa e agrupadas as demais categorias menos relevantes.

Assim, será iniciada a análise sobre dívida pública avaliando os montantes atrelados à dívida interna, e suas categorias, ao longo de 2001 e 2016, que estão apresentadas na Tabela 6. Observou-se que os valores da Dívida Mobiliária do Governo Federal representaram, ao longo de todo período considerado, mais de 90,0% da Dívida Interna Total. O menor percentual foi incorrido em 2001 (94,5%), no final do governo de Fernando Henrique Cardoso; e o maior em 2011 (98,2%), no início do governo Dilma. Os valores relativos à Dívida Bancária dos Governos Estaduais representaram menos de 1% da Dívida Interna Total até 2011. A partir de 2012, verificou-se elevação mais expressiva nos montantes atrelada a essa categoria que saltaram de R\$ 43,76 bilhões (2012) para R\$ 117,3 bilhões (2016), angariando um aumento de 268,1%. Já a Dívida Bancária dos Governos Municipais manteve-se abaixo de 1% do total da dívida interna durante todo o período avaliado. Entretanto, observou-se crescimento dos percentuais atrelados a essa categoria de 2001 a 2016, que passaram de 0,1% para 0,5%. Finalmente, quanto a Outras Dívidas Internas, houve diminuição progressiva dos montantes a ela atrelados de 2001 a 2016: esta passou de R\$ 101,25 bilhões (correspondente a 4,8% da Dívida Interna Total) para R\$ 16,38 bilhões (0,40% do total da dívida interna).

Tabela 6 – Dívida interna e suas categorias (em bilhões) – 2001 a 2016

(Continua)

Ano	Dívida interna								
	Mobiliária Governo Federal		Bancária Governos Estaduais		Bancária Governos Municipais		Outras Dívidas Internas		Total
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	
2001	2.003,24	94,50	12,02	0,60	2,2	0,10	101,25	4,80	2.118,71
2002	2.025,92	96,10	11,21	0,50	2,7	0,10	68,63	3,30	2.108,47
2003	2.105,77	96,20	9,81	0,40	3,81	0,20	68,90	3,10	2.188,29
2004	2.113,84	96,30	10,65	0,50	5,1	0,20	64,56	2,90	2.194,15
2005	2.375,23	97,10	11,42	0,50	5,29	0,20	53,74	2,20	2.445,68
2006	2.564,78	97,50	11,86	0,50	5,41	0,20	48,29	1,80	2.630,33
2007	2.753,55	97,80	11,32	0,40	5,94	0,20	43,26	1,50	2.814,07
2008	2.725,14	98,10	11,45	0,40	6,7	0,20	35,36	1,30	2.778,65

Tabela 6 – Dívida interna e suas categorias (em bilhões) – 2001 a 2016

(Conclusão)

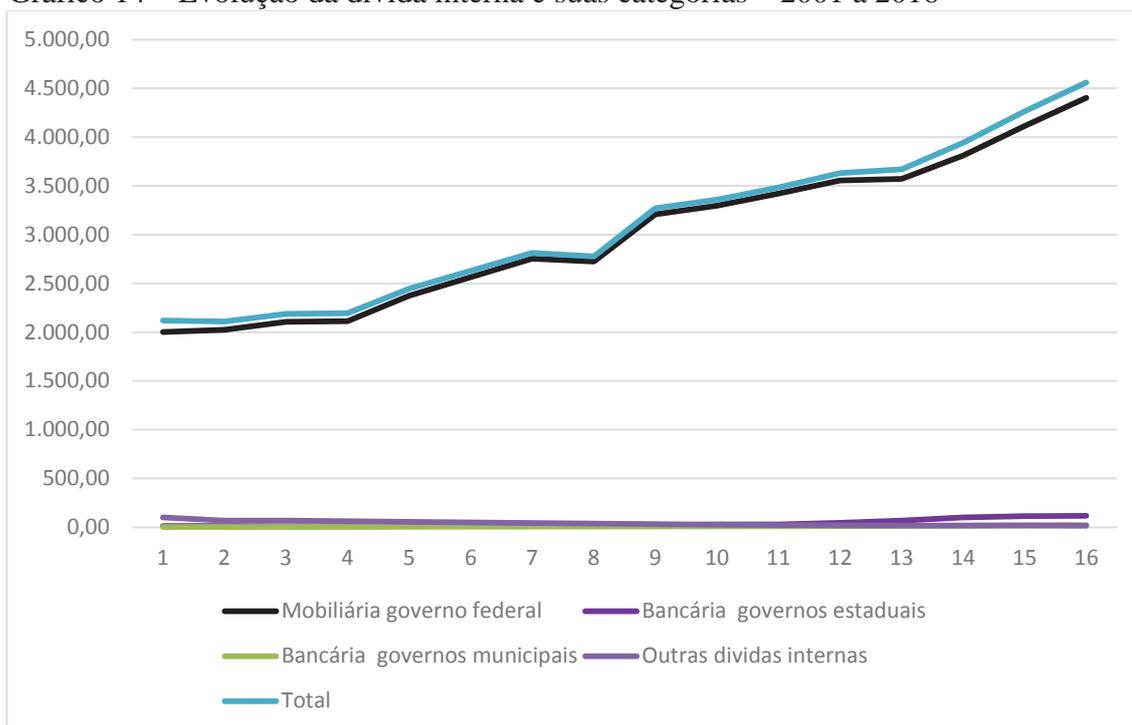
Ano	Dívida interna								
	Mobiliária Governo Federal		Bancária Governos Estaduais		Bancária Governos Municipais		Outras Dívidas Internas		Total
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	
2009	3.210,55	98,10	20,07	0,60	8,92	0,30	31,82	1,00	3.271,36
2010	3.296,74	98,10	27,46	0,80	8,83	0,30	27,55	0,80	3.360,58
2011	3.420,77	98,20	30,17	0,90	10,49	0,30	23,30	0,70	3.484,73
2012	3.556,12	97,90	43,76	1,20	12,65	0,30	19,82	0,50	3.632,35
2013	3.573,60	97,40	67,15	1,80	14,17	0,40	15,02	0,40	3.669,94
2014	3.810,47	96,60	100,33	2,50	17,29	0,40	14,53	0,40	3.942,62
2015	4.115,63	96,50	112,78	2,60	19,82	0,50	18,19	0,40	4.266,42
2016	4.404,35	96,60	117,30	2,60	23,37	0,50	16,38	0,40	4.561,40

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Banco Central do Brasil (2017).

Em termos agregados, a Dívida Interna Total aumentou sucessivamente ao longo dos anos. As maiores elevações em anos sucessivos foram observadas no governo Lula, de 2004 (R\$ 2,194 trilhões) para 2005 (R\$ 2,445 trilhões), em que houve aumento de 11,5%; e de 2008 (R\$ 2,778 trilhões) para 2009 (R\$ 3,271 trilhões), em que se verificou crescimento de 17,7%. É possível verificar que esse período coincide com o ápice de amortização da dívida, verificado no item 4.1.1 de análise da evolução das despesas obrigatórias. Esse fato evidencia a política adotada no referido governo de ênfase na quitação da dívida externa, baseada na ampliação da dívida interna.

A evolução da Dívida Interna Total e de suas categorias também pode ser observada no Gráfico 14. Verifica-se paridade entre a movimentação da Dívida Interna Total e da Dívida Mobiliária do Governo Federal ao longo dos anos, tendo em vista a representatividade da segunda variável sobre a primeira. Observa-se também que as dívidas bancárias dos governos municipais e estaduais e outras dívidas internas apresentaram pouca variação no período avaliado.

Gráfico 14 – Evolução da dívida interna e suas categorias – 2001 a 2016



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Banco Central do Brasil (2017).

Dando prosseguimento à análise, a dívida externa e suas categorias são apresentadas na Tabela 7. Verificou-se que, de 2001 a 2006, a dívida do governo federal representou um percentual superior a 90,0% do total da dívida externa, com ápice no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2001, registrando o maior valor relativo (92,8% da Dívida Externa Total) e, em 2002, o maior valor absoluto (R\$ 653,52 bilhões). Já a partir de 2007 houve, em geral, movimento de decréscimo gradual dessa dívida, sendo que em 2015 foi registrado o menor valor relativo (52% da Dívida Externa Total) e em 2016 o menor valor em termos absolutos (R\$ 118,14 bilhões), ambos no governo Dilma. As maiores quedas em anos sucessivos se deram nos governos Lula, respectivamente nos períodos de 2004 a 2005 (os valores passaram de R\$ 398,61 bilhões para R\$ 339,98 bilhões, ou seja, diminuição de 34%) e de 2005 a 2006 (de R\$ 339,98 bilhões para R\$ 264,65 bilhões, isto é, diminuição de 38%).

Tabela 7 – Dívida externa e suas categorias (em bilhões) – 2001 a 2016

(Continua)

Ano	Dívida externa				Total
	Governo federal		Governo estadual e municipal		
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	
2001	506,48	92,80	39,21	7,20	545,68
2002	653,52	92,50	52,94	7,50	706,47
2003	493,07	92,10	42,20	7,90	535,27
2004	398,61	91,60	36,79	8,40	435,4
2005	339,98	92,10	29,30	7,90	369,28
2006	254,65	90,40	27,09	9,60	281,74

Tabela 7 – Dívida externa e suas categorias (em bilhões) – 2001 a 2016

(Conclusão)

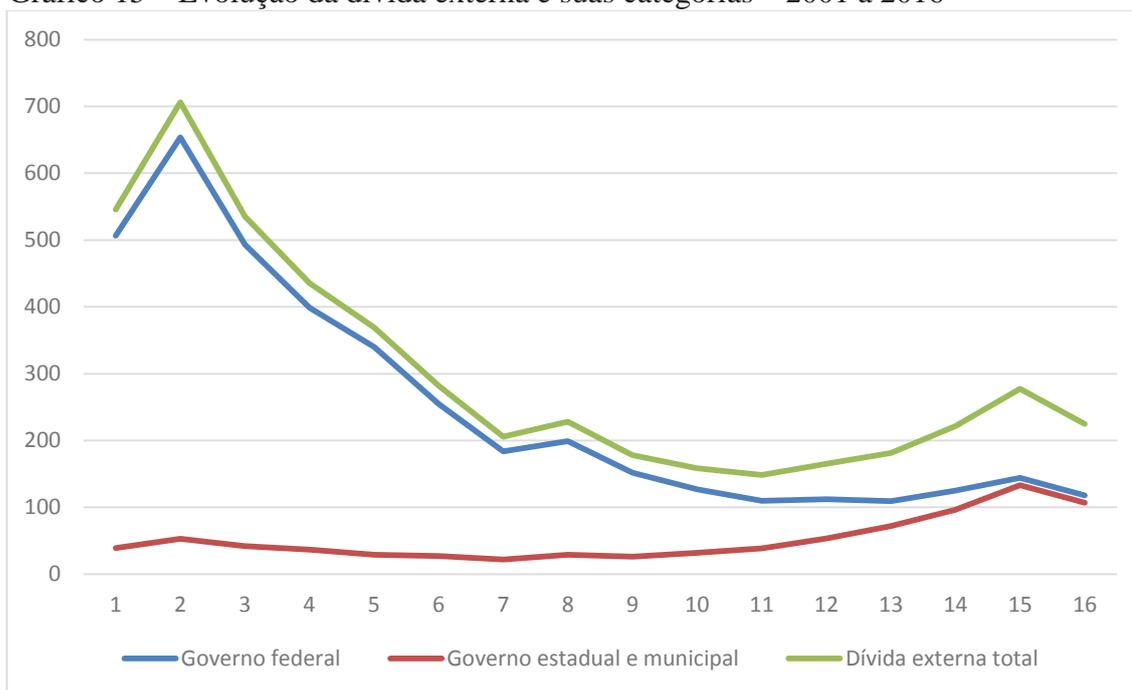
Ano	Dívida externa				
	Governo federal		Governo estadual e municipal		Total
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	
2007	183,94	89,40	21,72	10,60	205,66
2008	199,08	87,20	29,21	12,80	228,29
2009	151,95	85,20	26,31	14,80	178,26
2010	126,93	80,00	31,76	20,00	158,69
2011	109,61	73,90	38,78	26,10	148,39
2012	111,97	67,80	53,24	32,20	165,21
2013	109,16	60,20	72,24	39,80	181,4
2014	125,08	56,50	96,28	43,50	221,36
2015	144,25	52,00	132,98	48,00	277,23
2016	118,14	52,50	106,83	47,50	224,96

Fonte: Elaborada pela autora com dados do Banco Central do Brasil (2017).

A Dívida Externa Total, por sua vez, em geral, diminuiu ao longo do período avaliado, tendo passado de R\$ 545,68 bilhões em 2001 para R\$224,96 bilhões em 2016, incorrendo em uma diminuição de 58,8%. Além disso, os percentuais da dívida dos governos estaduais e municipais em relação à Dívida Externa Total, em geral, aumentaram sistematicamente de 2001 a 2015, passando, respectivamente de 7,2% para 48,0%.

A evolução da dívida externa e de suas categorias pode ser observada também no Gráfico 15. Verifica-se paridade entre a movimentação da Dívida Externa Total e da dívida do governo federal ao longo dos anos, tendo em vista a representatividade da segunda variável sobre a primeira. Quanto à dívida dos governos estaduais e municipais, verificaram-se pequenas alterações entre 2001 e 2010. Já em 2011, houve uma elevação gradual até 2015, quando se iniciou um processo de queda até 2016.

Gráfico 15 – Evolução da dívida externa e suas categorias – 2001 a 2016



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Banco Central do Brasil (2017).

A relação entre a Dívida Pública Total e as dívidas interna e externa pode ser observada na Tabela 8. Verificou-se que, em todos os anos avaliados, há predominância da dívida interna sobre a Dívida Pública Total. Em termos percentuais, e em geral, a Dívida Interna Total cresceu sistematicamente de 2002 a 2011. De 2012 a 2015, verificaram-se pequenas quedas percentuais e nova elevação foi observada em 2016. Os percentuais atrelados à dívida externa, por sua vez, caíram de 2002 a 2011. De 2012 a 2015 observaram-se pequenas elevações e nova queda foi verificada de 2015 a 2016.

Tabela 8 – Dívida interna, externa e total (em bilhões) – 2001 a 2016

(Continua)

Ano	Dívida Interna Total		Dívida Externa Total		Dívida Pública Total
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
2001	2.118,71	79,5%	545,68	20,5%	2.664,39
2002	2.108,47	74,9%	706,47	25,1%	2.814,93
2003	2.188,29	80,3%	535,27	19,7%	2.723,56
2004	2.194,15	83,4%	435,40	16,6%	2.629,54
2005	2.445,68	86,9%	369,28	13,1%	2.814,96
2006	2.630,33	90,3%	281,74	9,7%	2.912,07
2007	2.814,07	93,2%	205,66	6,8%	3.019,73
2008	2.778,65	92,4%	228,29	7,6%	3.006,94
2009	3.271,36	94,8%	178,26	5,2%	3.449,62

Tabela 8 – Dívida interna, externa e total (em bilhões) – 2001 a 2016

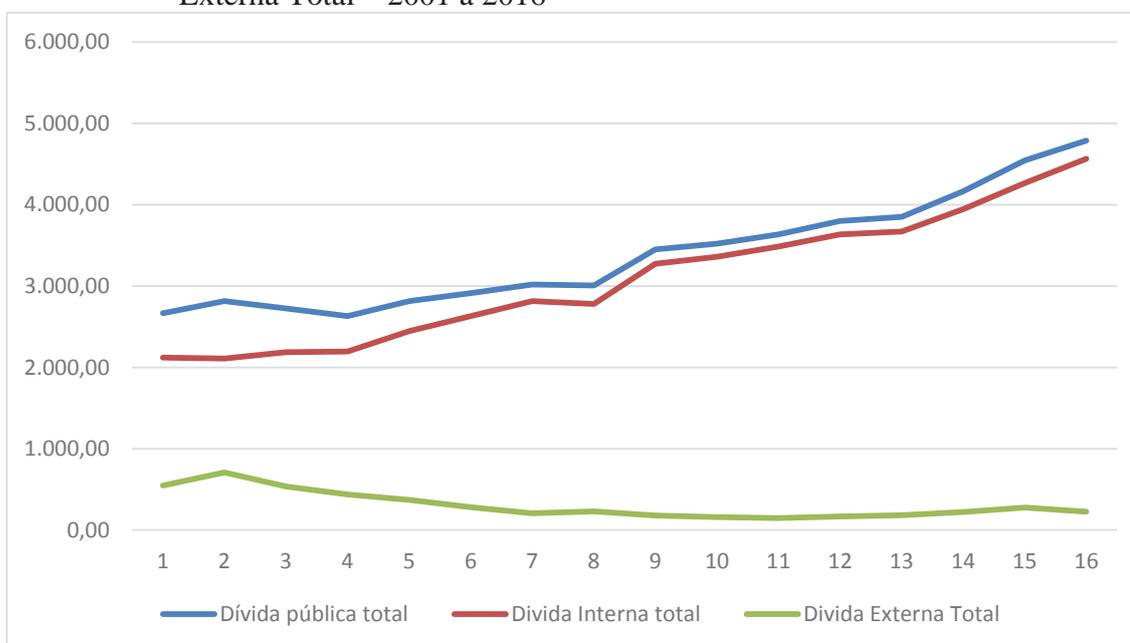
(Conclusão)

Ano	Dívida Interna Total		Dívida Externa Total		Dívida Pública Total
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
2010	3.360,58	95,5%	158,69	4,5%	3.519,27
2011	3.484,73	95,9%	148,39	4,1%	3.633,12
2012	3.632,35	95,6%	165,21	4,4%	3.797,56
2013	3.669,94	95,3%	181,4	4,7%	3.851,34
2014	3.942,62	94,7%	221,36	5,3%	4.163,98
2015	4.266,42	93,9%	277,23	6,1%	4.543,65
2016	4.561,40	95,3%	224,96	4,7%	4.786,36

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Banco Central do Brasil (2017).

Para concluir a análise da dívida pública, o Gráfico 16 apresenta a relação entre a Dívida Pública Total e as dívidas interna e externa. Verificou-se paridade nas movimentações entre Dívida Pública Total e a Dívida Interna Total, tendo em vista a predominância da segunda variável sobre a primeira. Em geral, houve crescimento dos montantes atrelados às dívidas total e interna durante o período avaliado. Em relação à dívida externa, conforme já analisado, houve queda mais acentuada de 2002 a 2007, tendo esta sofrido pequenas alterações até 2016.

Gráfico 16 – Evolução da Dívida Pública Total, da Dívida Interna Total e da Dívida Externa Total – 2001 a 2016



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Banco Central do Brasil (2017).

4.1.4 Contingenciamento

Segundo Mendes (2008), o contingenciamento é o instrumento orçamentário, instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece, por meio de decreto do chefe do Poder Executivo, limites de empenho e movimentação financeira na execução do orçamento público. Ainda segundo o autor, a utilização dessa ferramenta visa à compatibilização entre receitas e despesas do governo federal, assim como o cumprimento dos compromissos assumidos em determinado exercício.

As porcentagens de contingenciamento decretadas pelo governo federal de 2001 a 2016 são apresentadas na Tabela 9.

Tabela 9 – Porcentagem de contingenciamento decretado – 2001 a 2016

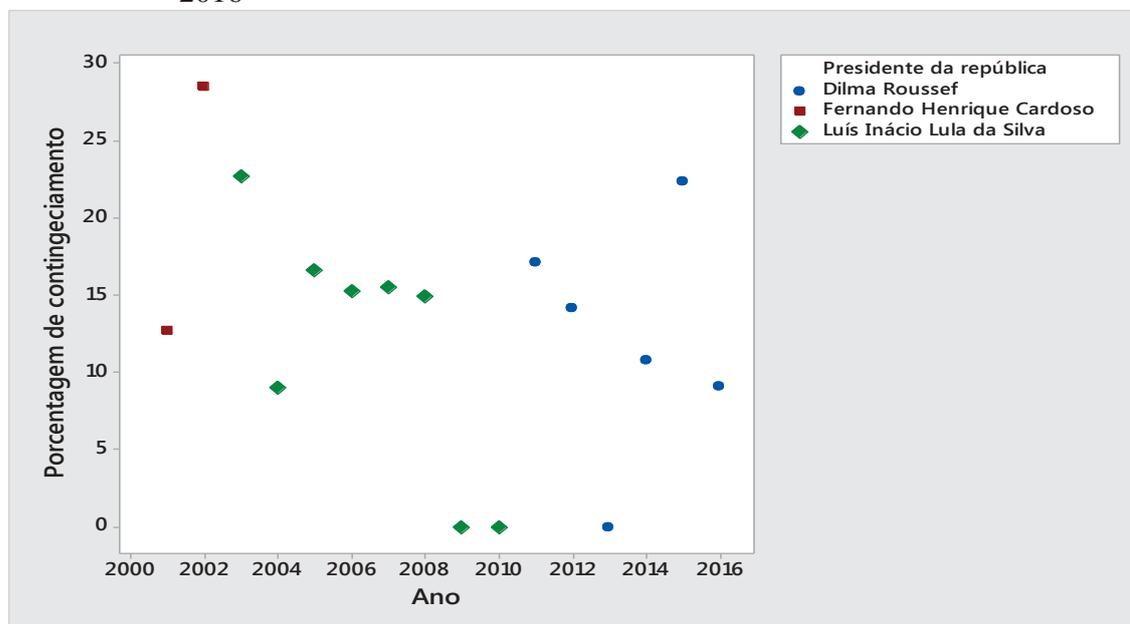
Ano	Contingenciamento (%)
2001	12,7
2002	28,5
2003	22,7
2004	9,0
2005	16,6
2006	15,3
2007	15,5
2008	14,9
2009	0,0
2010	0,0
2011	17,1
2012	14,2
2013	0,0
2014	10,8
2015	22,4
2016	9,1

Fonte: Elaborado pela autora com dados dos Decretos de Programação Financeira dos anos 2001 a 2016

Em relação ao aspecto legal, tendo em vista o sistema jurídico brasileiro, os decretos são atos administrativos da competência dos chefes dos poderes executivos e, no caso dos decretos de programação financeira e orçamentária, que estabelecem o contingenciamento do orçamento do governo federal em um dado período, estes são determinados pelo presidente da República em exercício e, portanto, influenciados pela política adotada pelo governante em questão. Nesse sentido, Neiva (2011) e Ota (2014) argumentam que, em função da autonomia de escolha dos gestores públicos, os cortes muitas vezes não enfatizam critérios técnicos, o que prejudica a implementação das ações baseadas no planejamento, que considerariam os aspectos de racionalidade, análise de custo-benefício e efetividade da utilização do recurso público em prol da maximização de entrega de valor para a sociedade. Assim, a evolução da

porcentagem de contingenciamento ao longo de 2001 a 2016, conforme presidente em exercício, é apresentada no Gráfico 17.

Gráfico 17 – Evolução da porcentagem de contingenciamento por presidente – 2001 a 2016



Fonte: Elaborado pela autora com dados dos Decretos de Programação Financeira dos anos 2001 a 2016.

Pela análise do Gráfico 17 fica registrado que o instrumento do decreto de programação financeira e orçamentária foi mais fortemente utilizado no governo de Fernando Henrique Cardoso, que teve uma média de contingenciamento de 20,6%. Já a média de contingenciamento do governo Lula foi de 11,75% e, finalmente, a do governo Dilma foi de 12,3%. Segundo Mendes (2008) e Neiva (2011), a LRF demonstra clara tentativa de racionalizar e diminuir o poder discricionário do Executivo para fazer contingenciamentos a partir do estabelecimento de critérios técnicos que fundamentam a definição dos limites de empenho e movimentação financeira, quais sejam, o montante e a flexibilidade das receitas e despesas anuais, os benefícios fiscais e a política de restos a pagar. No entanto, ainda segundo os autores, o que se verifica é que o processo decisório atual de alocação de recursos evidencia uma ênfase em políticas de curto prazo, se afastando dos critérios técnicos e racionais de seletividade, desconstruindo a lógica de planejamento e utilização dos recursos públicos orientada para resultados e aderentes às necessidades sociais.

Assim, em virtude da necessidade de ajustes fiscais e da existência dos decretos de programação financeira (contingenciamentos), o processo orçamentário brasileiro apresenta peculiaridades, pois o programa de governo não se torna uma referência para alocação de recursos, tampouco uma unidade de gestão de políticas públicas. Essa característica imposta

ao planejamento e ao orçamento demonstra que a definição do programa como elemento integrador não conseguiu modificar a realidade atual na qual se apresenta um enfoque orçamental de curto prazo, setorizado, financista e incremental (SCHICK; OFFICIALS, 2009).

4.2 Relação entre contingenciamento e demais variáveis de estudo

Com base na revisão de literatura apresentada anteriormente (CAVALCANTE, 2007; GIACOMONI, 2007; CÂMARA, 2008; MENDES, 2008; NEIVA, 2011; OTA, 2014; PEDROSA; MESQUITA 2015), foram identificados três elementos característicos do modelo orçamentário brasileiro: despesas obrigatórias, receitas vinculadas e dívida pública. Essas variáveis são decorrentes do modelo de decisão orçamentária incremental adotado no país, que leva a uma significativa rigidez orçamentária (em virtude de despesas obrigatórias e receitas vinculadas), bem como a uma elevada dívida pública. Ainda segundo a literatura, para se obter o equilíbrio fiscal em um regime de despesa rígida e crescente, um dos artifícios mais utilizados no processo orçamentário nacional é o contingenciamento de despesas (ou limitação de empenho e movimentação financeira). Conforme explicado, essa prática prejudica a execução orçamentária conforme planejada na Lei Orçamentária Anual (LOA) e, portanto, pode ser uma das principais razões para as disfunções verificadas entre o planejamento, orçamento e execução orçamentária no contexto brasileiro.

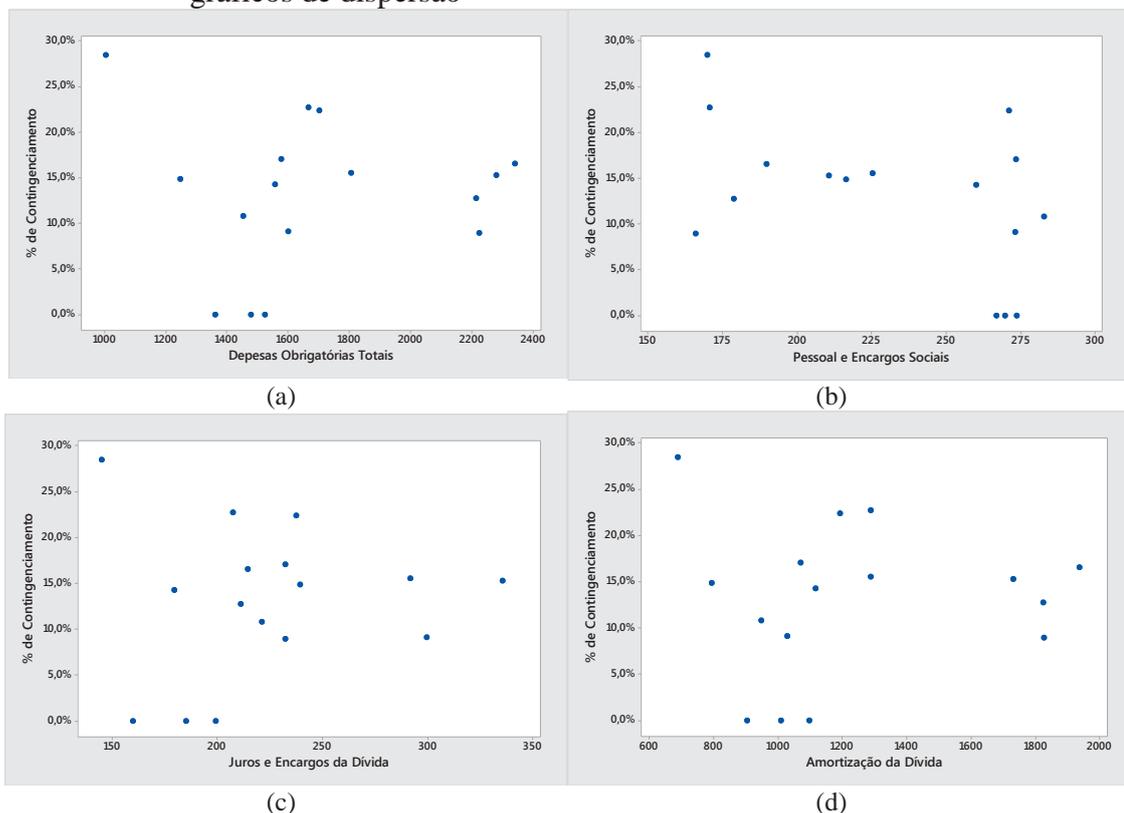
Dessa forma, a partir do exposto e da revisão de literatura referenciada, entende-se ser possível que as variáveis identificadas influenciem na realização do já comentado contingenciamento e possuam, por conseguinte, impacto no alinhamento entre o planejamento e a execução do orçamento público como instrumento de efetivação das políticas públicas previstas para determinado período. Assim, os resultados esperados para os testes estatísticos realizados preveem uma relação linear positiva entre as variáveis, ou seja, quanto maior as variáveis independentes analisadas, maior o percentual de contingenciamento orçamentário decretado no período.

4.2.1 Análise dos gráficos de dispersão e análise de correlação

Para avaliar a relação entre contingenciamento e as demais variáveis de estudo, utilizaram-se, inicialmente, gráficos de dispersão. Em seguida, avaliou-se o coeficiente de correlação existente entre as dimensões.

O Gráfico 18 traz os gráficos de dispersão entre porcentagem de contingenciamento e (a) Despesas Obrigatórias Totais, (b) Pessoal e Encargos Sociais, (c) Juros e Encargos da Dívida e (d) Amortização da Dívida. Observou-se inexistência de relação linear entre contingenciamento e todas as demais dimensões citadas. Essa conclusão alicerça-se no fato de que, para porcentagens próximas de contingenciamento, há valores bastante discrepantes das variáveis dispostas nos eixos X. A título de exemplificação, pode-se citar as porcentagens de contingenciamento incorridas em 2006 (15,3%) e em 2008 (14,9%), em que se observaram, respectivamente, despesas obrigatórias totais de R\$ 2,281 trilhões e de R\$ 1,250 trilhões. A mesma conclusão pôde ser observada em relação às demais categorias de variáveis, ou seja, em geral, variações em X não são acompanhadas de variações em Y.

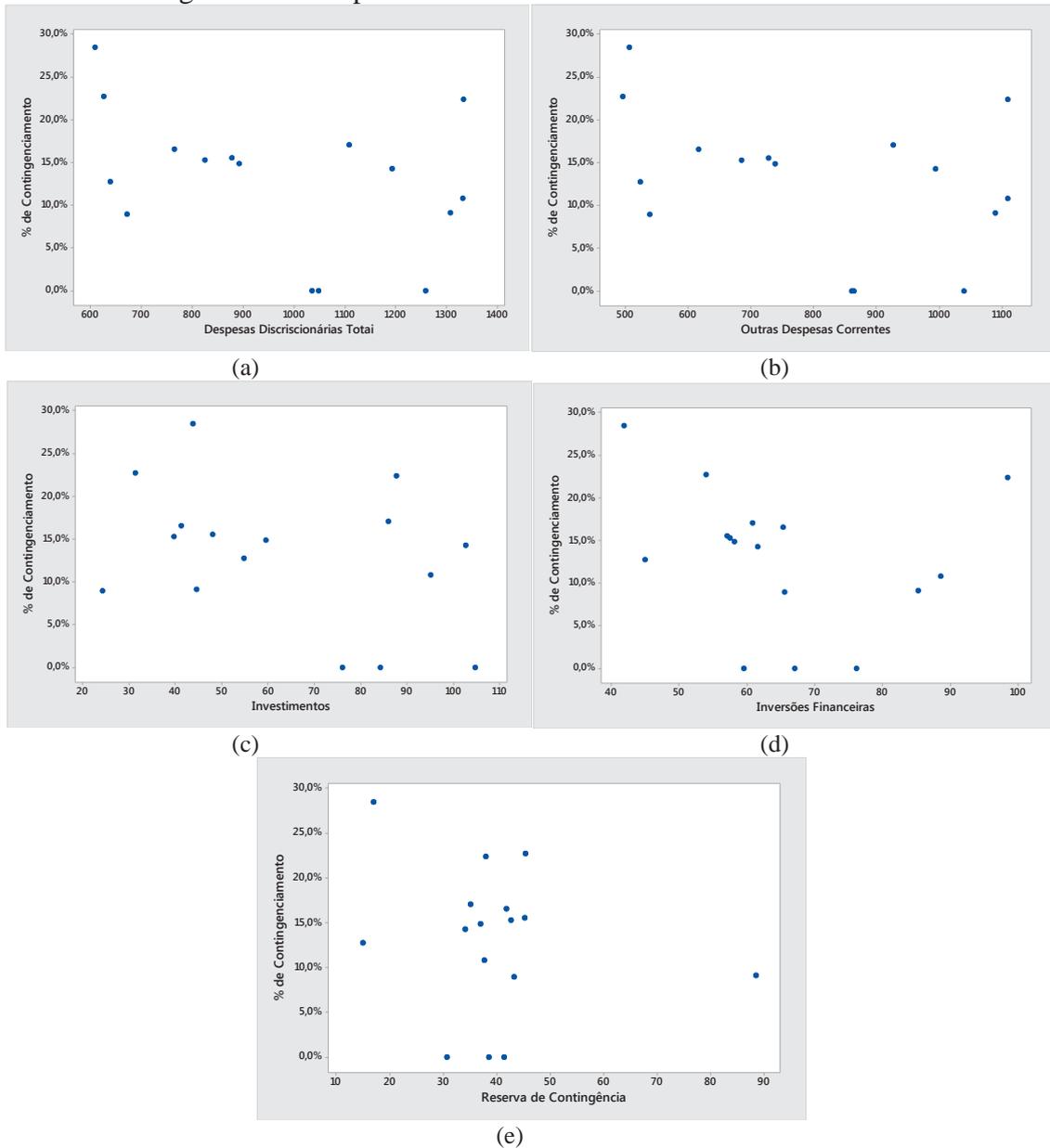
Gráfico 18 – Porcentagem de contingenciamento *versus* despesas obrigatórias – gráficos de dispersão



Fonte: Elaborado pela autora com dados processados no SPSS (2017).

O Gráfico 19 traz os gráficos de dispersão entre porcentagem de contingenciamento e (a) despesas discricionárias totais, (b) outras despesas correntes, (c) investimentos, (d) inversões financeiras e (e) reserva de contingência. Novamente, verificou-se inexistência de relação linear entre contingenciamento e as demais variáveis.

Gráfico 19 – Porcentagem de contingenciamento *versus* despesas discricionárias – gráficos de dispersão

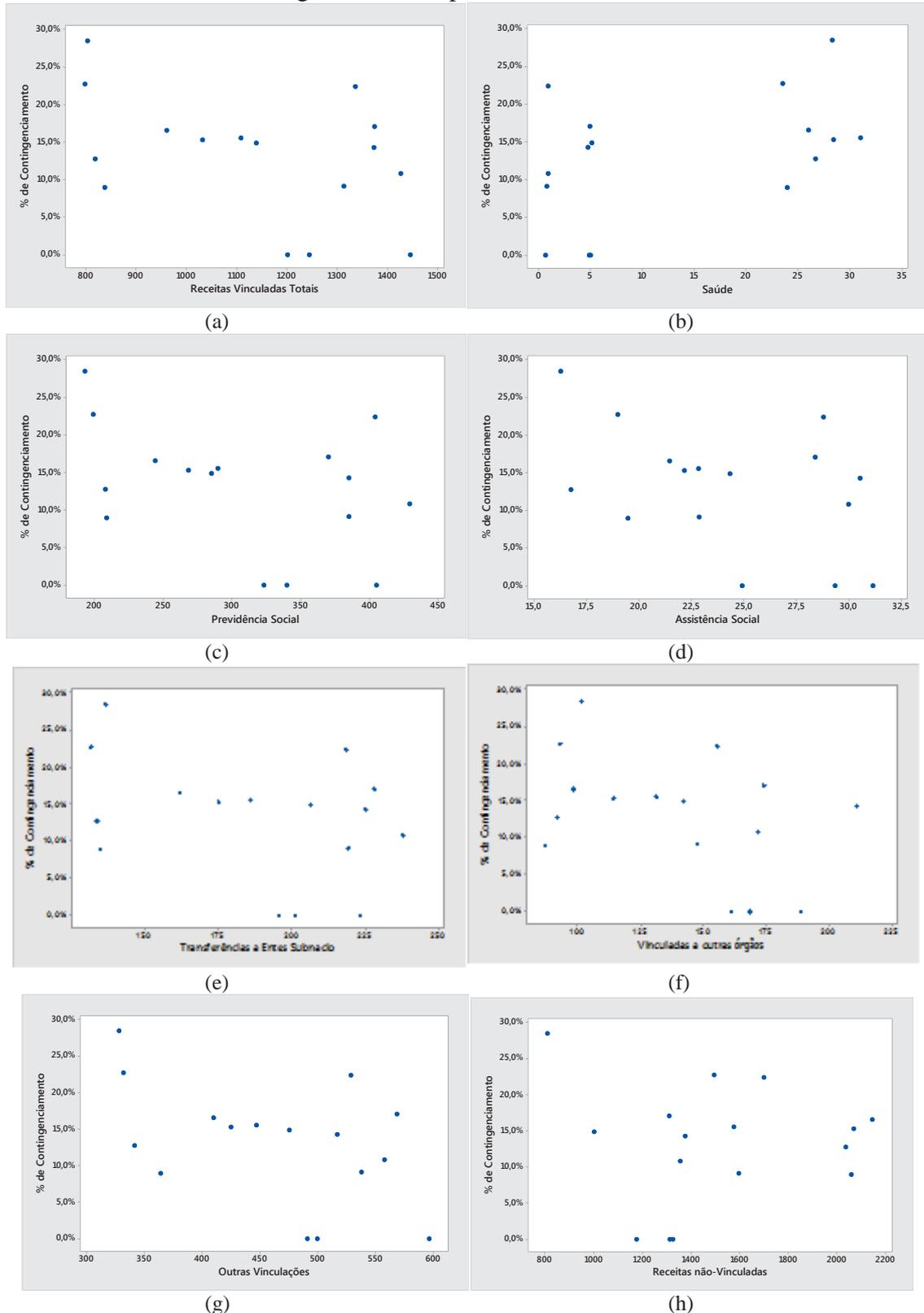


Fonte: Elaborado pela autora com dados processados no SPSS (2017).

O Gráfico 20 traz os gráficos de dispersão entre porcentagem de contingenciamento e (a) Receitas Vinculadas Totais, (b) Saúde, (c) Previdência Social, (d) Assistência Social, (e) Transferência a Entes Subnacionais, (f) Vinculadas a Outros Órgãos, (g) Outras Vinculações, bem como (h) receitas não vinculadas. Novamente verifica-se inexistência de relação linear entre porcentagem de contingenciamento e as citadas variáveis. A título de exemplo, tem-se que as receitas vinculadas da ordem de R\$ 804,98 bilhões (2002) e de R\$ 839,19 bilhões (2004) foram acompanhadas de porcentagens de contingenciamento, respectivamente, de

28,5% e 9,0%. Esses dados subsidiam a conclusão de inexistência de relação linear entre as variáveis.

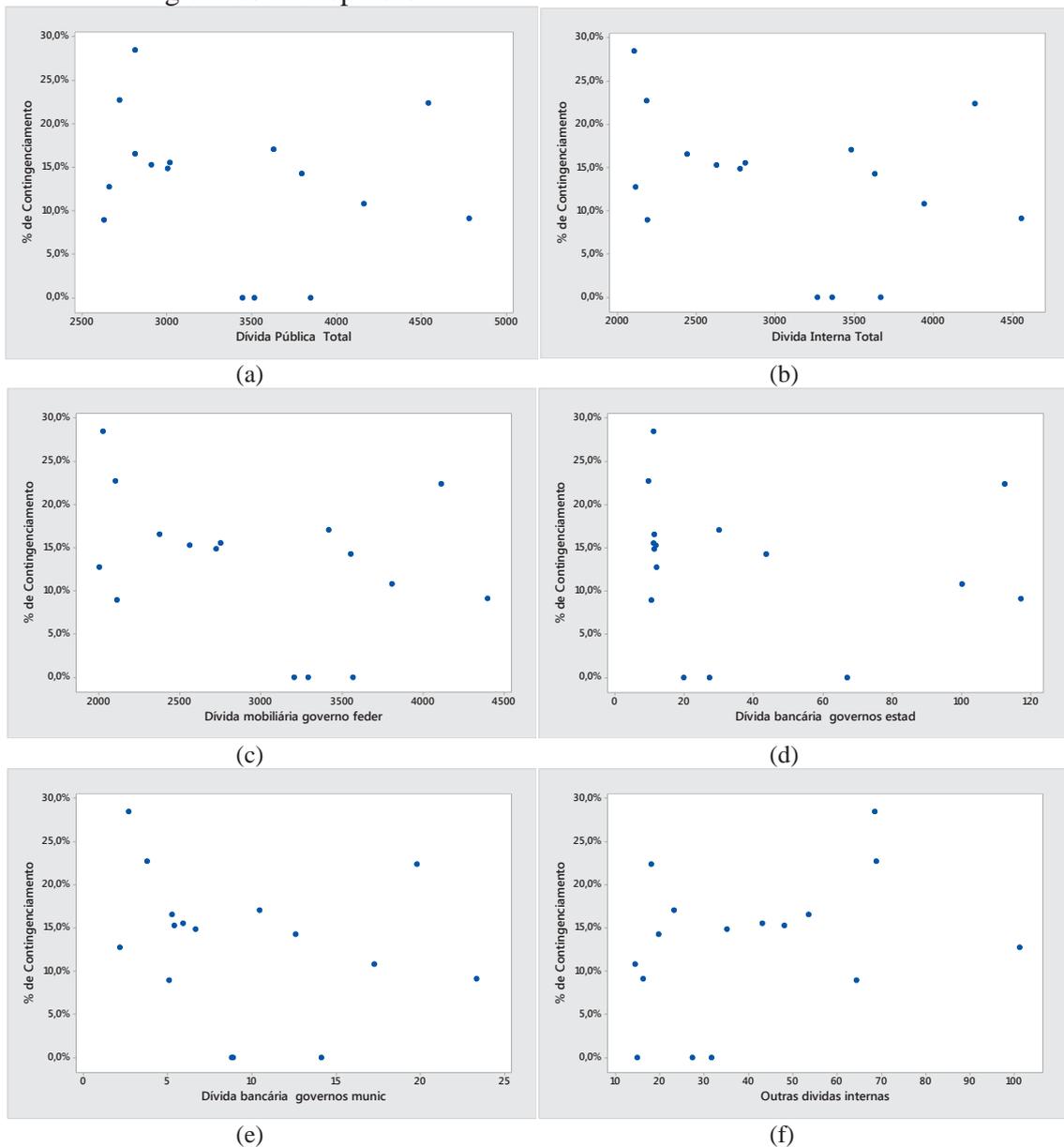
Gráfico 20 – Porcentagem de contingenciamento *versus* receitas vinculadas e não vinculadas – gráficos de dispersão



Fonte: Elaborado pela autora com dados processados no SPSS (2017).

O Gráfico 21 traz os gráficos de dispersão entre porcentagem de contingenciamento e (a) Dívida Pública Total, (b) Dívida Interna Total, (c) Dívida Mobiliária do Governo Federal, (d) Dívida Bancária dos Governos Estaduais, (e) Dívida Bancária dos Governos Municipais e (f) Outras Dívidas Internas. Novamente, verificou-se inexistência de relação linear entre as citadas variáveis.

Gráfico 21 – Porcentagem de contingenciamento *versus* Dívida Pública Total e Interna – gráficos de dispersão

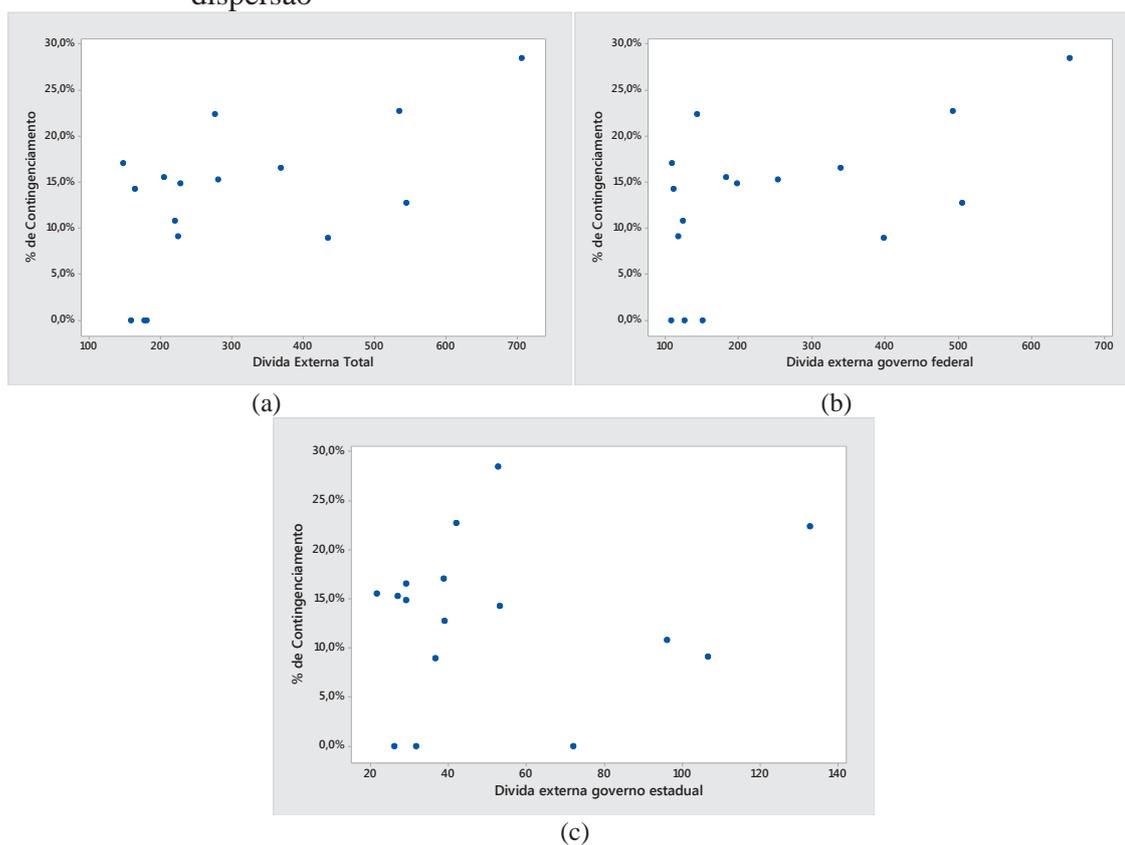


Fonte: Elaborado pela autora com dados processados no SPSS (2017).

Finalmente, o Gráfico 22 traz os gráficos de dispersão entre porcentagem de contingenciamento e (a) Dívida Externa Total, (b) Dívida Externa do Governo Federal e (c) Dívida Externa dos Governos Estaduais e Municipais. Em relação à Dívida Externa Total e a

Dívida Externa do Governo Federal, a análise dos gráficos sugere a existência de uma relação linear positiva entre estas variáveis, de modo que, quando as dívidas crescem, o contingenciamento tende a crescer também. Já, quando se avalia o Gráfico 22(c), verifica-se que essa relação não se mantém, isto é, não há relação linear entre Dívida Externa dos Governos Estadual e Municipal e contingenciamento.

Gráfico 22 – Porcentagem de contingenciamento *versus* dívida externa – gráficos de dispersão



Fonte: Elaborado pela autora com dados processados no SPSS (2017).

Considerando esse resultado, e que a Dívida Externa Total é um somatório das outras duas variáveis analisadas, conclui-se que a relação de linearidade se dá apenas entre a Dívida Externa do Governo Federal e o contingenciamento. Assim, para avaliar melhor essa relação, a análise apresentada em seguida traz o coeficiente de correlação entre as variáveis (Tabela 10).

Tabela 10 – Correlação entre as variáveis (correlação de Spearman)

Variável	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26		
1	--																											
2	,169	--																										
3	-,343	-,382	--																									
4	,155	,468	,118	--																								
5	,131	,956**	-,488	,247	--																							
6	-,334	-,274	,918**	,206	-,376	--																						
7	-,355	-,321	,926**	,182	-,426	,994**	--																					
8	-,290	-,541*	,797**	-,274	-,515*	,768**	,779**	--																				
9	-,416	-,059	,682**	,174	-,144	,829**	,821**	,462	--																			
10	-,007	,441	-,035	,544*	,321	,024	-,018	-,494	,262	--																		
11	,375	,388	,938**	-,050	,456	,929**	,941**	,865**	,709**	,135	--																	
12	-,421	-,447	,782**	-,144	-,456	,835**	,826**	,700**	,774**	-,044	,809**	--																
13	,381	,309	,932**	-,100	,379	,974**	,976**	,832**	,779**	,029	,971**	,826**	--															
14	,440	,418	,847**	-,106	,412	,868**	,868**	,879**	,647**	,165	,941**	,785**	,932**	--														
15	,243	,459	,900**	-,103	,541*	,897**	,921**	,818**	,629**	,176	,962**	,756**	,921**	,879**	--													
16	,305	,553*	,856**	,194	,568*	,806**	,821**	,891**	-,491	,276	,921**	,726**	,868**	,932**	,912**	--												
17	,375	,338	,959**	-,141	,432	,932**	,935**	,797**	,724**	,032	,982**	,826**	,953**	,897**	,938**	,876**	--											
18	-,054	,944**	,321	-,459	,891**	,150	,188	,491	-,118	-,468	-,329	,312	-,203	-,356	-,397	-,526*	-,297	--										
19	-,228	-,356	,918**	-,144	-,476	,956**	,956**	,738**	,715**	,021	,891**	,812**	,932**	,818**	,888**	,829**	,903**	,247	--									
20	-,334	-,241	,909**	,224	-,353	,982**	,974**	,703**	,803**	,118	,909**	,838**	,959**	,844**	,879**	,794**	,929**	,132	,974**	--								
21	-,308	-,276	,903**	,206	-,391	,976**	,971**	,694**	,800**	,121	,906**	,835**	,953**	,841**	,885**	,803**	,924**	,168	,979**	,997**	--							
22	-,355	-,250	,871**	-,103	-,356	,918**	,921**	,756**	,712**	-,165	,856**	,821**	,885**	,753**	,821**	,747**	,865**	,112	,912**	,903**	,888**	--						
23	-,313	-,309	,903**	,212	-,426	,982**	,976**	,697**	,821**	,118	,906**	,850**	,947**	,838**	,891**	,803**	,924**	,188	,974**	,991**	,994**	,891**	--					
24	,369	,409	,932**	-,106	,503	,965**	,976**	,774**	,788**	-,012	,959**	,856**	,976**	,900**	,938**	,865**	,953**	-,291	,956**	,965**	,971**	,876**	,971**	--				
25	,444	,324	,753**	,056	,332	,671**	,674**	,694**	-,391	,109	,797**	-,529*	,732**	,832**	,768**	,868**	,791**	-,388	,665**	,691**	,688**	-,556*	,674**	,709**	--			
26	,389	,326	,903**	-,050	,391	,876**	,876**	,779**	,638**	,012	,959**	,794**	,921**	,912**	,918**	,918**	,968**	-,312	,874**	,900**	,897**	,803**	,888**	,918**	,871**	--		
27	,094	-,250	,371	-,168	-,262	,479	,476	,394	,459	-,135	-,394	,688**	-,453	-,291	-,394	-,297	-,391	,097	,521*	,485	,491	,594*	,488	-,479	,082	-,332		

Legenda: 1) Porcentagem de Contingenciamento; 2) Despesas Obrigatórias Totais; 3) Pessoal e Encargos Sociais; 4) Juros e Encargos da Dívida; 5) Amortização da Dívida; 6) Despesas Discrecionárias Totais; 7) Outras Despesas Correntes; 8) Investimentos; 9) Inversões Financeiras; 10) Reserva de Contingência; 11) Receitas Vinculadas Totais; 12) Saúde; 13) Previdência Social; 14) Assistência Social; 15) Transferências a Entes Subnacionais; 16) Vinculadas a Outros Órgãos; 17) Outras Vinculações; 18) Receitas não Vinculadas; 19) Dívida Pública Total; 20) Dívida Interna Total; 21) Dívida Mobiliária Governo Federal; 22) Dívida Bancária dos Governos Estaduais; 23) Dívida Bancária dos Governos Municipais; 24) Outras Dívidas Internas; 25) Dívida Externa Total; 26) Dívida Externa do Governo Federal; 27) Dívida Externa Governos Estadual e Municipal.

Nota 1: A correlação de Spearman foi utilizada, uma vez que as variáveis de estudo, em sua maioria, não seguem distribuição normal.

** A correlação é significativa no nível 0,01 (duas extremidades).

* A correlação é significativa no nível 0,05 (duas extremidades).

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa (2017).

A Tabela 10 traz a correlação entre todas as variáveis do estudo. Verificou-se que o contingenciamento não possui correlação significativa com nenhuma das demais variáveis, o que indica que estas não se relacionam de forma linear. Esse resultado já era esperado, considerando que, nos gráficos de dispersão apresentados anteriormente, observou-se a mesma conclusão, exceto para a relação que se estabelece entre contingenciamento e Dívida Externa do Governo Federal. No entanto, com base nos dados de correlação da Tabela 10, verificou-se a rejeição de todas as hipóteses apresentadas para a presente pesquisa, sendo elas:

- H1: a variável independente Despesa Obrigatória Total explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H2: a variável independente Pessoal e Encargos Sociais explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H3: a variável independente Juros e Encargos da Dívida explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H4: a variável independente Amortização da Dívida explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H5: a variável independente Receita Vinculada Total explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H6: a variável independente Saúde explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H7: a variável independente Previdência Social explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H8: a variável independente Assistência Social explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H9: a variável independente Transferências a Entes Subnacionais explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H10: a variável independente Receitas Vinculadas a Outros Órgãos explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H11: a variável independente Outras Vinculações explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H12: a variável independente Dívida Pública Total explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H13: a variável independente Dívida Interna Total explica a variação do contingenciamento orçamentário;

- H14: a variável independente Dívida Mobiliária do Governo Federal explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H15: a variável independente Dívida Bancária dos Governos Estaduais explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H16: a variável independente Dívida Bancária dos Governos Municipais explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H17: a variável independente Outras Dívidas Internas explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H18: a variável independente Dívida Externa Total explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H19: a variável independente Dívida Externa do Governo Federal explica a variação do contingenciamento orçamentário;
- H20: a variável independente Dívida Externa dos Governos Estadual e Municipal explica a variação do contingenciamento orçamentário.

Este fato leva à conclusão de que não há influência do modelo de decisão incremental no contingenciamento orçamentário, ou seja, as variáveis identificadas como decorrentes do modelo orçamentário incremental brasileiro não explicam a variação do contingenciamento (ou limitação de empenho e movimentação financeira) decretado para determinado período.

Embora a conclusão auferida pelas análises estatísticas não corroborem com o que foi observado na literatura estudada (CAVALCANTE, 2007; GIACOMONI, 2007; CÂMARA, 2008; MENDES, 2008; NEIVA, 2011; OTA, 2014; PEDROSA; MESQUITA, 2015), é possível buscar outras razões para a ocorrência do fenômeno identificado. Isto porque vários dos autores mencionados abordaram, também, um aspecto importante relacionado a fatores políticos que permeia todo o processo orçamentário brasileiro e, muitas vezes, sobrepõe os aspectos técnicos ligados ao tema.

Assim, apesar dos argumentos técnicos que fundamentam a definição do contingenciamento, quais sejam, o montante e a flexibilidade das receitas e despesas anuais, os benefícios fiscais e a política de restos a pagar (NEIVA, 2011), o que se verifica é um possível interesse do sistema político está na execução do orçamento via contingenciamento, pois, dessa forma, o Poder Executivo, além de cumprir os compromissos fiscais, executa incentivos político-eleitorais de formação de base aliada no Parlamento (MENDES, 2008).

Com base no exposto, verifica-se que a prática do contingenciamento de verbas tem importância fundamental tendo em vista as características do sistema político do país

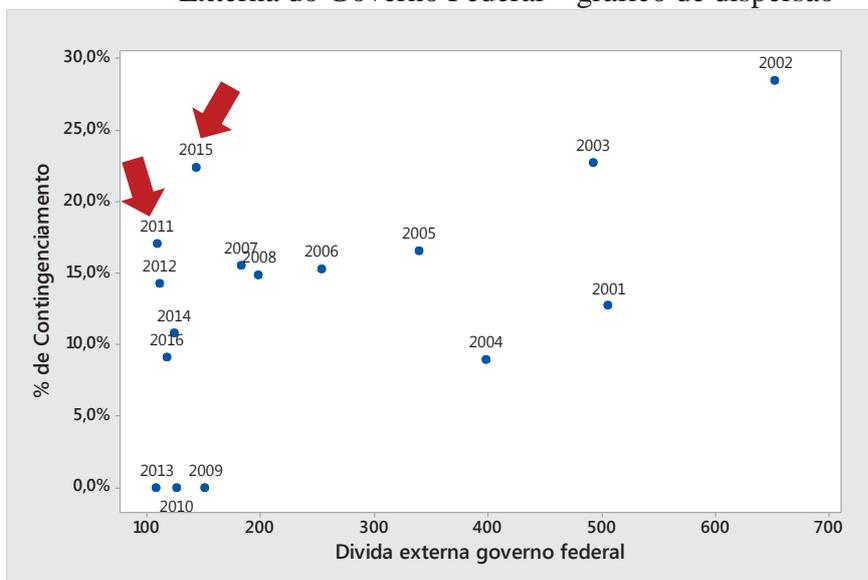
(SANCHES, 1997), que, além de reforçar o ciclo da expansão do gasto público, releva a qualidade do gasto para segundo plano (MENDES, 2008). Assim, a LOA passa a ser a peça mais importante do processo orçamentário, deixando de ser um desdobramento natural de um processo de planejamento, que se iniciaria no PPA e consideraria os aspectos de racionalidade, análise de custo-benefício das ações e efetividade da utilização do recurso público em prol da maximização de entrega de valor para a sociedade (NEIVA, 2011).

Nesse contexto, Alves (2015) ainda acrescenta a discussão sobre a credibilidade da LOA como instrumento democrático em vista da referida execução orçamentária baseada no contingenciamento, pois esse expediente permite ao governo, unilateralmente, uma ampla redefinição das prioridades de gastos, desfigurando a matriz orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional.

4.2.1.1 Contingenciamento e Dívida Externa do Governo Federal

Apesar das conclusões auferidas pelos dados da Tabela 10, baseando-se nos resultados apresentados pela análise do Gráfico 22, optou-se por realizar uma investigação mais detalhada da relação que se estabelece entre o contingenciamento e Dívida Externa do Governo Federal. Nesse sentido, avaliou-se novamente o gráfico de dispersão entre elas, desta vez, com indicação do ano em que as observações se referem, conforme se vê no Gráfico 23. Essa avaliação reitera a existência de relação linear entre contingenciamento e Dívida Externa do Governo Federal; no entanto, revela dois pontos discrepantes que enfraquecem a relação linear entre as variáveis. Estes referem-se aos anos de 2011 e 2015 em que se observou dívida do governo federal e contingenciamento, respectivamente, de R\$ 109,61 bilhões e 17,1% e R\$ 144,25 bilhões e 22,4%.

Gráfico 23 – Porcentagem de contingenciamento *versus* Dívida Externa do Governo Federal – gráfico de dispersão



Fonte: Elaborado pela autora com dados processados no SPSS (2017).

Tendo em vista os fatores políticos atrelados ao processo orçamentário brasileiro, expostos na seção anterior da presente pesquisa (SANCHES, 1997; MENDES, 2008; ALVES, 2015; NEIVA, 2011), é possível perceber que os anos mencionados apresentam particularidades políticas, sendo o ano de início do governo Dilma, bem como o ano anterior ao *impeachment* dessa presidente.

Considerando essa especificidade dos referidos anos, que pode explicar os altos índices de contingenciamento baseados nas incertezas e articulações políticas inerentes aos cenários descritos, se retiradas as observações coletadas em 2011 e 2015, a correlação entre contingenciamento e Dívida Externa do Governo Federal se mostra significativa e de grande intensidade ($r=0,623$, $p=0,017$). Essa conclusão traz maior sustentação para o fato de que 2011 e 2015 foram anos atípicos e devem ser excluídos da análise de regressão realizada a seguir.

4.2.2 Análise de regressão

Com base na correlação estatística encontrada entre contingenciamento e Dívida Externa do Governo Federal, esta seção tem por objetivo avaliar o impacto da Dívida Externa do Governo Federal, considerada variável independente, na porcentagem de contingenciamento decretada pelo governo federal, considerada como variável dependente. Reitera-se que a escolha da Dívida Externa do Governo Federal para ingresso na análise de

regressão assenta-se em dois pontos: 1) de todas as variáveis avaliadas no item 4.2.1, esta foi a única que revelou possuir relação linear e significativa com contingenciamento; 2) autores como Neiva (2011), Ota (2014) e Pedrosa e Mesquita (2015) corroboram com a afirmação de que a dívida do governo federal impacta no contingenciamento orçamentário de um dado período.

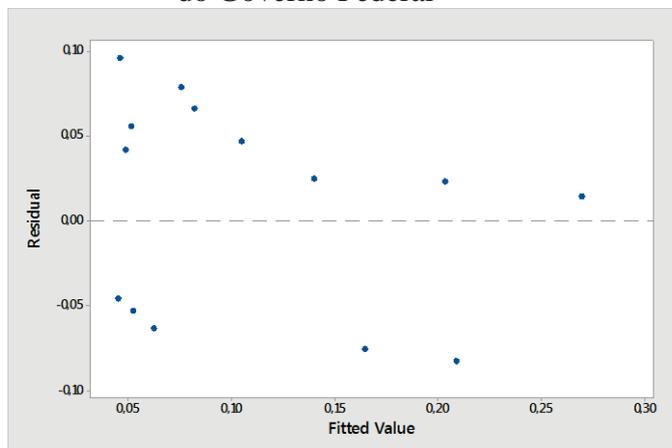
Para realização da análise de regressão, os seguintes passos foram adotados em conformidade com Hair *et al.* (2005): 1) análise de correlação; 2) análise de resíduos; 3) análise da significância do modelo; 4) análise de significância dos coeficientes estimados pela equação; e 5) interpretação dos resultados.

A primeira etapa, portanto, refere-se à análise da correlação entre as variáveis. Conforme explicam Hair *et al.* (2005), a correlação está fortemente ligada à análise de regressão, uma vez que ambas são baseadas em uma relação linear. Uma vez que a relação entre contingenciamento e Dívida Externa do Governo Federal se mostrou significativa apenas com a remoção das observações coletadas em 2011 e 2015, na análise de regressão, optou-se por retirar os dados relativos aos citados anos. Desse modo, a regressão contou com 14 observações relacionadas aos seguintes anos: 2001 a 2010, 2012 a 2014 e 2016. Por meio desse procedimento, identificou-se existência de correlação linear significativa e de grande intensidade ($r=0,623$, $p=0,017$) entre porcentagem de contingenciamento e Dívida Externa do Governo Federal, conforme já reportado, o que permitiu continuidade da análise de regressão.

Concluída a análise de correlação, segue-se para a avaliação dos resíduos. Essa etapa é importante, pois os resultados da regressão somente são válidos se cinco suposições forem atendidas. São elas: 1) homocedasticidade dos erros; 2) linearidade entre a variável resposta e a explicativa; 3) normalidade dos erros; 4) inexistência de autocorrelação dos erros; e 5) inexistência de multicolinearidade entre as variáveis explicativas (HAIR *et al.*, 2005).

Quanto à homocedasticidade dos erros, esta suposição avalia se a variância condicional de Y_i , condicionada ao X_i dado, permanece a mesma, independentemente dos valores assumidos pela variável X (GUJARATI; PORTER, 2011). A partir da avaliação do Gráfico 24, observa-se o não atendimento dessa suposição, uma vez que os pontos não mantiveram uma amplitude constante em relação ao eixo horizontal.

Gráfico 24 – Resíduos *versus* valores ajustados – análise de regressão entre porcentagem de contingenciamento e Dívida Externa do Governo Federal



Fonte: Elaborado pela autora com dados processados no SPSS (2017).

Na tentativa de se alcançar a homocedasticidade, considerou-se a transformação de Box e Cox (1964)¹ e também a análise de regressão via método de mínimos quadrados ponderados². Essas técnicas, entretanto, revelaram incapacidade de contornar a heterocedasticidade presente no modelo. Isto posto, considerou-se a inserção de uma nova variável na regressão que pudesse trazer a ela parâmetros mais adequados. Essa decisão baseou-se em Gujarati e Porter (2011). Segundo esses autores, a heterocedasticidade surge, entre outras questões, quando o modelo de regressão não está especificado corretamente, de modo que “muitas vezes algumas variáveis importantes são omitidas do modelo e isso nos dá a impressão de tratar-se de heterocedasticidade [...]. Mas, uma vez incluídas as variáveis omitidas no modelo, esse equívoco desfaz-se” (GUJARATI; PORTER, 2011, p. 372).

Assim, considerou-se incluir na análise de regressão a variável Presidente³ que indica o presidente da República em exercício no ano de divulgação do contingenciamento. Isso porque no sistema jurídico brasileiro, os decretos são atos administrativos da competência dos chefes dos poderes executivos e, no caso dos decretos de programação financeira e orçamentária, que estabelecem o contingenciamento do orçamento do governo federal em um dado período, estes são determinados pelo presidente da República em exercício e, portanto,

¹ Segundo Paula (2013, p. 1), “o objetivo da transformação de Box e Cox, quando aplicada a um conjunto de valores observados, é produzir aproximadamente a normalidade, a constância de variância e também a linearidade”.

² O “método de mínimos quadrados ponderados minimiza a soma ponderada dos resíduos elevados ao quadrado” a partir de pesos que são inversamente proporcionais à variância (GUJARATI; PORTER, 2011, p. 412).

³ Optou-se por considerar Dilma Rousseff como valor de referência (0), tendo em vista que se trata da presidente mais recente em relação ao período considerado (2001 a 2016).

influenciados pela política adotada pelo governante em questão (NEIVA, 2011; OTA, 2014). Com isso, a regressão foi realizada a partir das variáveis dispostas na Tabela 11.

Tabela 11 – Variáveis inseridas na análise de regressão (modelo final)

Variável dependente	Variáveis independentes	
Contingenciamento (%)	Dívida Externa Governo Federal (em bilhões)	Presidente
12,7	506,48	Fernando Henrique Cardoso
28,5	653,52	Fernando Henrique Cardoso
22,7	493,07	Luiz Inácio Lula da Silva
9,0	398,61	Luiz Inácio Lula da Silva
16,6	339,98	Luiz Inácio Lula da Silva
15,3	254,65	Luiz Inácio Lula da Silva
15,5	183,94	Luiz Inácio Lula da Silva
14,9	199,08	Luiz Inácio Lula da Silva
0,0	151,95	Luiz Inácio Lula da Silva
0,0	126,93	Luiz Inácio Lula da Silva
14,2	111,97	Dilma Rousseff
0,0	109,16	Dilma Rousseff
10,8	125,08	Dilma Rousseff
9,1	118,14	Dilma Rousseff

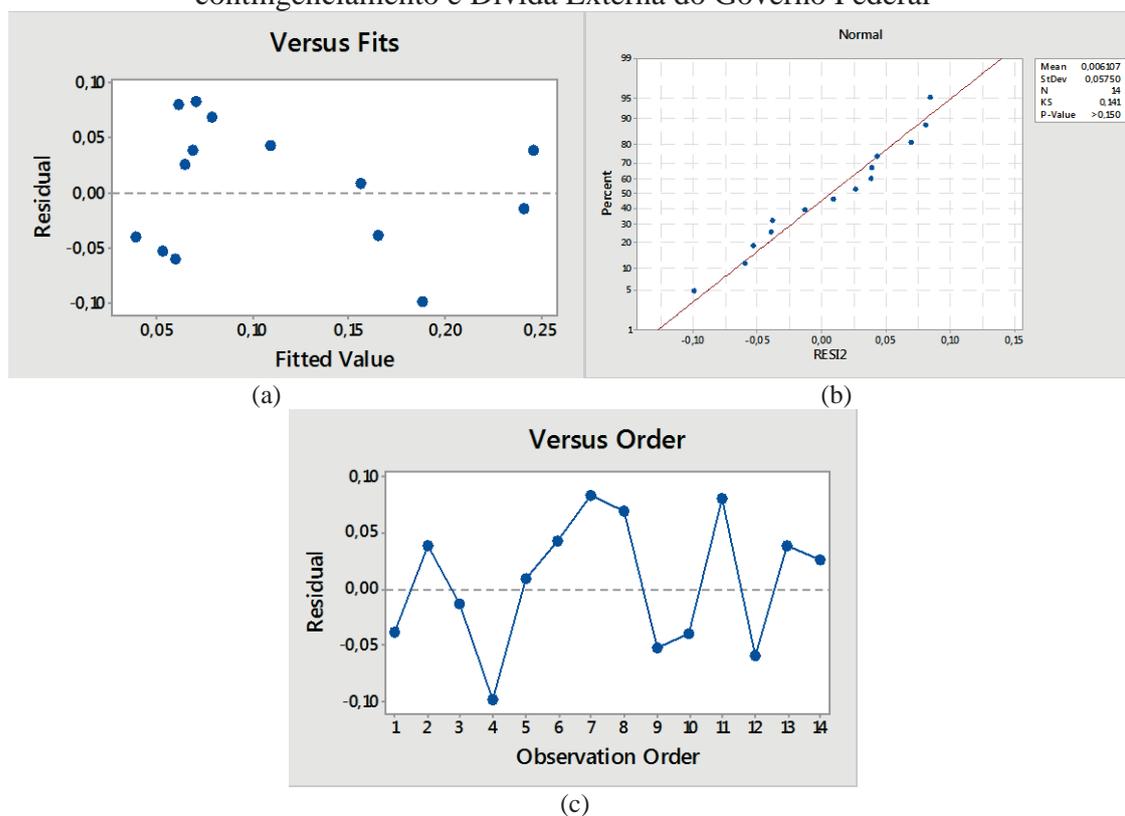
Nota 1: a variável ano não foi incluída no modelo por inexistência de graus de liberdade correspondentes.

Fonte: Elaborada pela autora com dados processados no SPSS (2017).

Com a inserção da variável Presidente, nova análise de regressão foi realizada, assim como nova análise de resíduos, conforme apresentado no Gráfico 25. O Gráfico 25(a) traz a relação entre resíduos e valores preditos e foi utilizado para avaliar a homocedasticidade e a linearidade entre as variáveis; o Gráfico 25(b) traz a normalidade esperada e objetiva avaliar a normalidade dos erros; por fim, o Gráfico 25(c) traz os resíduos *versus* ordem de coleta e tem por finalidade verificar existência de autocorrelação.

Conforme se observa no Gráfico 25(a), a inclusão de Presidente permitiu supor homocedasticidade do modelo, uma vez que os pontos mantiveram uma amplitude aproximadamente constante em torno do eixo horizontal. Esse resultado corrobora os dizeres de Gujarati e Porter (2011) no que se refere à eliminação da heterocedasticidade a partir da inclusão de variáveis importantes no modelo. O Gráfico 25(a) sugere também alcance da linearidade, uma vez que não houve tendência de crescimento ou de decrescimento em relação à disposição dos pontos.

Gráfico 25 – Análise de resíduos – análise de regressão entre porcentagem de contingenciamento e Dívida Externa do Governo Federal



Fonte: Elaborado pela autora com dados processados no SPSS (2017).

A normalidade é avaliada no Gráfico 25(b). Observou-se que os resíduos se distribuem próximos à linha, sugerindo a validação da citada suposição. Além disso, o teste de normalidade de Anderson Darling, cujo resultado encontra-se no mesmo gráfico, indica $p > 0,150$, corroborando com esse resultado.

A avaliação do Gráfico 25(c) permite supor inexistência de autocorrelação dos erros, uma vez que não se observam padrões sistemáticos de crescimento/decrescimento. Ainda, para o modelo de regressão estimado neste trabalho, a estatística de Durbin-Watson alcançou o valor de 2,07, sugerindo que os erros são independentes⁴. A fim de corroborar com essa constatação, realizou-se o teste de hipótese de Durbin-Watson que resultou em $p = 0,286$, apoiando a suposição de não haver autocorrelação.

Por fim, no que se refere à multicolinearidade, Hair *et al.* (2005) sugerem que essa suposição deve ser averiguada pelo fator de inflação da variância (FIV)⁵, que deve ser inferior a 10. No caso desta pesquisa, o FIV alcançou escores de 7,82, 4,67 e 4,15, sugerindo ausência

⁴ De acordo com Pestana e Gageiro (2000), valores da estatística de Durbin-Watson próximos de 2 sugerem que os erros não são autocorrelacionados.

⁵ De acordo com Hair *et al.* (2005, p. 133-132), fator de inflação da variância (FIV) é um “indicador do efeito que as outras variáveis independentes têm sobre o erro padrão de um coeficiente de regressão”.

de multicolinearidade. Com isso, verificaram-se todas as suposições do modelo de regressão. Esse resultado é importante, pois elas devem ser acatadas para que os resultados da regressão sejam confiáveis (HAIR *et al.*, 2005). Isto posto, passa-se, então, às próximas etapas da análise de regressão.

O sumário do modelo gerado encontra-se na Tabela 12, com o conjunto que impacta os percentuais de contingenciamento ($F_{3, 11, \text{obs}} = 21,12, p < 0,001$). Quanto aos coeficientes, identificou-se que o valor de β estimado para Dívida Externa do Governo Federal mostrou-se significativo ($p=0,003$), ao passo que aquele atrelado a Presidente não se mostrou significativo ($p=0,487$). Apesar desse resultado, optou-se por manter a variável Presidente na regressão, uma vez que ela estabilizou a variância do modelo (permitindo alcançar a homocedasticidade), além de ser uma variável que, teoricamente, é importante para predição dos níveis de contingenciamento.

Além disso, conforme explica Paula (2013), variáveis consideradas teoricamente importantes não devem ser excluídas do modelo de regressão por falta de significância estatística, uma vez que o estabelecimento de um modelo deve ser um processo conjugado de seleção estatística e de bom senso. Esse mesmo entendimento é sustentado por Filho *et al.* (2011). Segundo os autores, não é possível ter segurança completa quanto à rejeição da hipótese nula ($\beta=0$). Nas palavras dos autores, a não rejeição da hipótese nula

não significa que o efeito teoricamente esperado não existe, mas apenas que não fomos capazes de demonstrá-lo com segurança estatística usando o p-valor. Resultados não significativos podem ser explicados por diversos motivos, exigindo, portanto, que o pesquisador justifique bem suas escolhas teórico-metodológicas e *não suprima os resultados encontrados* (FILHO *et al.*, 2011, p. 75-74, grifo nosso).

Tabela 12 – Sumário do modelo de regressão – análise de regressão entre porcentagem de contingenciamento, Dívida Externa do Governo Federal e Presidente

ANOVA	SQ	df	Quadrado Médio	F	Sig.
Regressão	0,250516	3	0,083505	21,12	0,000
Dívida Externa do Governo Federal	0,055494	1	0,055494	14,03	0,003
Presidente	0,006076	2	0,003038	0,77	0,487
Erro	0,043499	11	0,003954		
Total	0,294016	14			
Coefficientes	β	T	Sig.	VIF	
Dívida Externa do Governo Federal	0,000550	3,75	0,003	7,82	
Fernando Henrique Cardoso	-0,1135	-1,18	0,263	4,67	
Luiz Inácio Lula da Silva	-0,0304	-0,67	0,516	4,15	

a. Variável dependente: porcentagem de contingenciamento.

b. Preditores: Dívida Externa do Governo Federal e Presidente.

Nota 1: a constante foi retirada do modelo, pois mostrou-se não significativa.

Nota 2: não foram apresentados os valores de R^2 nem de R^2_{adj} pois essas medidas não são adequadas para modelos sem intercepto (GUJARATI; PORTER, 2011).

Nota 3: a categoria de referência escolhida foi Dilma Rousseff, por se tratar da presidente mais recente do período considerado.

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa, 2018.

Desta forma, com base no exposto, a equação estimada pela regressão é:

$$\% \text{ de contingenciamento} = 0,000550 * \text{DEGF} - 0,1135 * \text{FHC} - 0,0304 * \text{LULA}$$

Em que:

DEGF = Dívida Externa do Governo Federal

FHC = Fernando Henrique Cardoso

LULA = Luiz Inácio Lula da Silva

A partir da análise da equação de regressão, é possível constatar que:

- considerando o mesmo presidente, o aumento de um bilhão na Dívida Externa do Governo Federal faz aumentar a porcentagem de contingenciamento, em média, 0,00055 pontos;
- para o mesmo montante de Dívida Externa do Governo Federal, observa-se uma diminuição média de 0,1135 pontos na porcentagem de contingenciamento praticada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso em relação àquele observado junto ao governo Dilma;
- para o mesmo montante de Dívida Externa do Governo Federal, observa-se uma diminuição média de 0,0304 pontos na porcentagem de contingenciamento praticado pelo governo Lula em relação àquele observado junto ao governo Dilma.

Os resultados encontrados corroboram com aqueles identificados por meio das análises de correlação (realizadas na seção 4.2.1), que verificou um possível interesse do sistema político brasileiro na execução do orçamento via contingenciamento. Dessa forma,

dado um mesmo valor de dívida externa, nos momentos que os fatos evidenciam uma articulação política mais intensa, como nos anos do governo Dilma – especialmente em 2011 e 2015, respectivamente o ano do início do mandato e ano anterior ao *impeachment* dessa presidente –, é possível verificar níveis de contingenciamento mais altos. Isto porque o instrumento estudado permite ao Poder Executivo ir além do cumprimento dos compromissos fiscais, mas, também, executar incentivos político-eleitorais de formação de base aliada no Parlamento (MENDES, 2008).

A discussão dos resultados auferidos pela análise de regressão retoma novamente, portanto, a abordagem sobre a credibilidade da LOA como instrumento democrático em vista da referida execução orçamentária baseada no contingenciamento (ALVES, 2015). Assim, além de permitir ao Poder Executivo uma ampla redefinição de prioridades de gastos, desfigurando a matriz orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, os decretos de programação financeira e orçamentária, muitas vezes, definem os limites sem priorizar critérios técnicos e relacionados à melhor gestão dos gastos públicos em prol dos resultados pretendidos.

Nesse contexto, o orçamento, via LOA, se afasta do seu papel como intermediador entre planejamento governamental e execução de políticas públicas, se tornando a peça mais importante do processo orçamentário e deixando de ser um desdobramento natural de um plano, via PPA, que consideraria os aspectos de racionalidade, análise de custo-benefício e efetividade da utilização do recurso público em prol da maximização de entrega de valor para a sociedade (SANCHES, 1997; NEIVA, 2011).

5 CONCLUSÃO

A gestão de uma instituição, independentemente de sua natureza jurídica, conta com o orçamento como um instrumento capaz de orientar as decisões que devem ser tomadas no sentido de alcançar os objetivos pretendidos. Isso ocorre devido a materialização orçamentária das ações planejadas para determinado período, permitindo, assim, a identificação prévia dos recursos disponíveis e mobilizáveis que serão utilizados de acordo com as prioridades estabelecidas e em função das políticas implementada pelo gestor. Assim, de acordo com o exposto, o orçamento tem-se constituído como um dos mais importantes instrumentos de planejamento e gestão dos recursos públicos, fundamentando sua utilização efetiva em prol da maximização de entrega de valor público para a sociedade. Desta forma, entende-se como essencial o desenvolvimento de estudos sobre planejamento e orçamento que possam fortalecer o campo da gestão pública e a entrega de melhores resultados à sociedade, principalmente tendo em vista um modelo de orçamentação mais realista, exequível e adequado à conjuntura atual e capaz de favorecer o alinhamento entre o planejado e o executado.

Utilizando critérios mais bem definidos para a elaboração e execução orçamentária, considerando inclusive as possíveis alterações necessárias, seria factível construir um cenário mais favorável para o orçamento público planejado, isto é, uma execução orçamentária mais próxima do que foi concebido e aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa base planejada favoreceria a realização mais eficiente das atividades propostas para as organizações que dependem, total ou parcialmente, do orçamento público e, portanto, beneficiaria suas entregas à sociedade.

Nesse sentido, com base na revisão de literatura apresentada na presente pesquisa (CAVALCANTE, 2007; GIACOMONI, 2007; CÂMARA, 2008; MENDES, 2008; NEIVA, 2011; OTA, 2014; PEDROSA; MESQUITA 2015) e a fim de responder o objetivo geral proposto, qual seja, avaliar as influências do modelo de decisão incremental no contingenciamento orçamentário, avaliaram-se os impactos dos principais elementos do processo orçamentário brasileiro – despesas obrigatórias, receitas vinculadas e dívida pública, e suas categorias – em relação ao contingenciamento orçamentário de determinado exercício. Essas variáveis identificadas são decorrentes do modelo de decisão orçamentária incremental adotado no Brasil, que leva a uma significativa rigidez orçamentária, em virtude de despesas obrigatórias e receitas vinculadas, bem como a uma elevada dívida pública.

Ainda conforme descrito anteriormente, entende-se que seria possível que essas características influenciassem a realização do já comentado contingenciamento ou limitação de empenho e movimentação financeira e possuísem, por conseguinte, impacto no alinhamento entre o planejamento e a execução do orçamento público como instrumento de efetivação das políticas públicas previstas para determinado período. Assim, os resultados esperados para os testes estatísticos realizados estão alinhados com o referencial teórico, no qual entende-se ser possível obter uma relação linear positiva entre as variáveis, ou seja, quanto maior as variáveis independentes analisadas, maior o percentual de contingenciamento orçamentário decretado no período.

Para o tratamento de dados, foram utilizadas técnicas estatísticas descritivas (análise de tabelas de frequência, de gráficos de linha e de gráficos de dispersão) e inferenciais (análise de correlação e de regressão). Com base nas análises estatísticas realizadas, no entanto, não foi possível verificar correlação significativa entre as variáveis. A única exceção identificada foi com relação à categoria da Dívida Externa do Governo Federal, que, após alguns ajustes no modelo, apresentou correlação linear positiva e significativa em relação ao contingenciamento. Apesar desse resultado, entende-se que não foi possível a comprovação estatística do modelo hipotético proposto como um todo, diferente do que foi observado na literatura estudada, pois o conjunto das variáveis identificadas como decorrentes do modelo orçamentário incremental brasileiro não explicam a variação do contingenciamento (ou limitação de empenho e movimentação financeira) decretado para determinado período.

Embora a conclusão auferida pelas análises de correlação não corroborem com o que foi observado na literatura estudada, é possível buscar outras razões para a ocorrência do fenômeno identificado. Isto porque vários dos autores mencionados abordaram, também, um aspecto importante relacionado a fatores políticos, que permeia todo o processo orçamentário brasileiro e, muitas vezes, sobrepõe os aspectos técnicos relacionados ao tema. Assim, apesar dos argumentos técnicos que fundamentam a definição do contingenciamento, quais sejam, o montante e a flexibilidade das receitas e despesas anuais, os benefícios fiscais e a política de restos a pagar (NEIVA, 2011), o que se verifica que um possível interesse do sistema político está na execução do orçamento via contingenciamento, pois, dessa forma, o Poder Executivo, além de cumprir os compromissos fiscais, executa incentivos político-eleitorais de formação de base aliada no Parlamento (MENDES, 2008). Além disso, os resultados verificados pela análise de regressão (realizada entre a Dívida Externa do Governo Federal e o contingenciamento orçamentário) corroboram com aqueles identificados por meio das análises de correlação. Isto porque foi evidenciado que, dado um mesmo valor de dívida, nos

momentos que os fatos evidenciam uma articulação política mais intensa, é possível verificar níveis de contingenciamento mais altos.

Com base no exposto, verifica-se que a prática do contingenciamento de verbas tem importância fundamental tendo em vista as características do sistema político do país (SANCHES, 1997), que, além de reforçar o ciclo da expansão do gasto público, releva a qualidade do gasto para segundo plano (MENDES, 2008). Assim, a LOA passa a ser a peça mais importante do processo orçamentário deixando de ser um desdobramento natural de um processo de planejamento, que se iniciaria no Plano Plurianual (PPA) e consideraria os aspectos de racionalidade, análise de custo-benefício das ações e efetividade da utilização do recurso público em prol da maximização de entrega de valor para a sociedade (NEIVA, 2011). Nesse sentido, configura-se, portanto, a disfunção entre planejamento, orçamento e execução orçamentária verificada no contexto brasileiro.

5.1 Limitações da pesquisa e sugestões de pesquisas futuras

Em virtude da conclusão do presente estudo e da não comprovação do modelo hipotético testado, entende-se como necessária a realização de pesquisas futuras que busquem ampliar a compreensão sobre o comportamento da execução orçamentária, bem como as causas e os fenômenos que a influenciam tendo em vista o contexto brasileiro. Outras pesquisas quantitativas atreladas a diferentes variáveis que podem influenciar o contingenciamento, bem como pesquisas qualitativas que aprofundem a compreensão sobre os fatores políticos atrelados ao processo orçamentário, ou mesmo que explorem melhor a relação encontrada entre contingenciamento e Dívida Externa do Governo Federal, seriam importantes nesse campo de estudo.

Além de favorecer maior previsibilidade sobre o comportamento da execução orçamentária, esses conhecimentos forneceriam *insights* para compreensão de um modelo de orçamento público mais realista, exequível e adequado à conjuntura atual, capaz de favorecer a construção de um cenário mais suscetível às ações públicas planejadas. Ambos aspectos contribuiriam para uma realização mais eficiente das atividades propostas pelo poder público, beneficiando, portanto, suas entregas à sociedade.

5.2 Considerações finais

Para Alves (2015), a autorização dos gastos públicos na forma da LOA é produto direto do exercício da democracia representativa e exprime a decisão política coletiva sobre a alocação dos recursos públicos. Nesse sentido, o orçamento, mais que uma lei sob o ponto de vista formal, é um dos principais instrumentos de planejamento das ações de governo, conferindo transparência à atividade estatal para a sociedade e demais agentes econômicos. Dessa forma, entendendo o orçamento como um resultado de disputas políticas em torno da definição de como e onde será aplicado o dinheiro público, o ajuste fiscal baseado no contingenciamento pode afetar a credibilidade da LOA na condição de instrumento que cristaliza as decisões democráticas sobre a despesa públicas, uma vez que estabelece novas instâncias de decisão sobre o gasto público. Assim, a importância da forma legal do orçamento não reside na obrigatoriedade de seu cumprimento estrito, mas sim na disciplina das relações políticas na fase de elaboração e, principalmente, execução e alterações orçamentárias, de modo a preservar a legitimidade da LOA.

Segundo Mendes (2008), a recuperação da qualidade do sistema orçamentário brasileiro deve ser feita a partir da “normalização” da elaboração e execução do orçamento. Isso significa que é preciso dispor de um sistema eficiente de elaboração e execução do orçamento, para depois buscar melhorar os instrumentos de planejamento de médio e longo prazo e com foco na qualidade do gasto. Dessa forma, torna-se essencial reduzir a rigidez orçamentária, por meio de medidas de flexibilização das despesas obrigatórias e quase obrigatórias. A partir daí, será possível ter um sistema orçamentário em que Executivo e Legislativo atuem de forma cooperativa, tanto na estimativa da receita quanto na alocação das despesas. Será possível, também, eliminar o contingenciamento e a Desvinculação de Recursos da União (DRU), abrindo espaço para a redução da carga tributária, para a expansão do investimento público e para o planejamento da ação governamental de médio e longo prazo.

No mesmo sentido, Câmara (2008) afirma que a cultura de perpetuação indefinida de prioridades pretéritas para o futuro através da vinculação de recursos a gastos exclusivos é um dos principais problemas de gestão pública no Brasil. Essa prática afeta em cheio a noção de Orçamento Geral da União, pois o governo passa a ser apenas um mero gerente dos suborçamentos oriundos dos recursos destinados a esses fins, das despesas de caráter obrigatório e, ainda, da pequena parcela que remanesce para ser utilizada, em tese, sem restrições.

Schick e Officials (2009) acrescentam que a rigidez orçamentária e os orçamentos incrementais minam a disciplina fiscal ao forçarem os governos a acomodarem novas demandas, ao invés de substituírem antigas prioridades por novas. Dessa forma, se o orçamento for menos incremental e mais aberto a uma revisão de sua base de dispêndio, os déficits seriam menores. Os autores ainda complementam sua abordagem afirmando que o esperado para o planejamento governamental é que este esteja aderente às demandas sociais, de forma que a execução orçamentária seja a garantia da efetividade da ação do governo atendendo às expectativas da sociedade. Assim, num cenário coeso, as etapas de planejamento, orçamento e execução orçamentária estariam alinhadas, de forma que a execução do orçamento público materialize as ações planejadas visando o maior benefício social, a partir da melhor utilização dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

- ABREU, W. M. D.; GOMES, R. C. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 3, p. 269-286, jul.-set. 2010.
- ABREU, W. M. D.; NEIVA, V. M.; LIMA, N. Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 2, p. 135-155, 2012.
- ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; SILVA, P. H. F. **Gestão de finanças públicas**: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. Brasília: [s.n.], 2006.
- ALVES, G. T. O orçamento federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. **Revista da CGU**, Brasília, v. 7, n. 11, p. 128-154, jul.-dez. 2015.
- AMARAL, G. D.; SILVA, V. L.; REIS, E. A. **Análise de regressão linear no pacote R**. Relatório Técnico 001/2009. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Ciências Exatas, Departamento de Estatística, 2009. Disponível em: <<http://www.est.ufmg.br/portal/arquivos/rts/RT-SE-2009.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2017.
- ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 2009.
- ARAÚJO, I.; ARRUDA, D. **Contabilidade pública da teoria à prática**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BARCELOS, C. L. K. Quinze anos sem Aaron Wildavsky: recordando lições valiosas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., Salvador, 2008. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008.
- BARCELOS, C. L. K.; CALMON P. C. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, p. 159-81, 2014.
- BOX, G. E.; COX, D. R. An analysis of transformations. **Journal of the Royal Statistical Society**, Series B (Methodological), p. 211-252, 1964.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Banco Central do Brasil. Série histórica da dívida líquida e bruta do governo geral. Brasília: BCB, 2011. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/infecon/seriehistDLSPBruta2007.asp>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Orçamento da União. Portal do Orçamento. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/loa>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento (MTO). Edição 2016. Brasília, 2015. 189 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamentos Anuais. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/>> Acesso em: 17 nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Painel do Orçamento Federal. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true>. Acesso em: 17 nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orçamento da União. Conceitos sobre Orçamento. O que é dívida pública. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-divida-publica>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Séries Estatísticas. Vinculação das receitas primárias arrecadadas pelo governo central. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/series-estatisticas/series-estatisticas>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. 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 União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 17 nov. 2017.

BRASIL, H. G. Processo decisório e a questão orçamentária: uma analogia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 115-46, jul.-set. 1993.

BURKHEAD, J. **Rio de Janeiro: orçamento público**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

CÂMARA, M. P. S. **Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988**. 2008. 60 f. Monografia (Curso de Especialização em Orçamento Público) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), Senado Federal, Brasília, 2008.

CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 58, p. 129-150, abr.-jun. 2007.

CUNHA, A.; REZENDE, F. **Contribuintes e cidadãos compreendendo o orçamento federal**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

CORREA, S. M. B. B. **Probabilidade e estatística**. 2. ed. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2003. Disponível em:
<file:///C:/Users/Kelly/Downloads/livro_probabilidade_estatistica_2a_ed.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2016.

FILHO, D. F. *et al.* O que fazer e o que não fazer com a regressão: pressupostos e aplicações do modelo linear de mínimos quadrados ordinários (MQO). **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, p. 44-99, 2011.

GIACOMONI; J. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GONTIJO, A. C.; MAIA, C. S. C. Tomada de decisão, do modelo racional ao comportamental: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**, v. 11, n. 4, p. 13-30, 2004.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria básica**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

HAIR, J. F. *et al.* **Análise multivariada de dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HAIR, J. F. *et al.* **A primer on partial least square structural equations modeling**. Los Angeles: SAGE, 2014.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Teoria das organizações**. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

MENDES, M. J. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. **Cadernos ASLEGIS**, Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Brasília, v. 8, n. 25, 2008.

MESQUITA, J. M. C. **Estatística multivariada aplicada à administração**: guia prático para utilização do SPSS. Curitiba: Editora CRV, 2010.

MOGNATTI, M. C. **Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da União**. 2008. 78 f. Monografia (Curso de Especialização em Orçamento Público) – Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Brasília, 2008.

NEIVA, V. M. **Características do orçamento brasileiro e sua relação com o planejamento**: o caso dos Ministérios da Educação e dos Transportes. 2011. 101 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

OTA, E. T. **Os desafios para o uso do planejamento estratégico em organizações públicas: uma visão de especialistas.** Rio de Janeiro: FGV/Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2014.

PARDINI, D. J. **O decrementalismo como estratégia emergente de convivência com o déficit público: o caso da União.** Belo Horizonte: Escola de Governo de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro, 1998.

PARDINI, D. J.; AMARAL, H. F. A função orçamentária e o ascendente paradigma de final de milênio: o decrementalismo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n. 2, p. 97-114, 1999.

PAULA, G. A. **Modelos de regressão com apoio computacional.** 2013. Disponível em: <https://www.ime.usp.br/~giapaula/texto_2013.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2016.

PEDROSA, C. T. G.; MESQUITA, J. M. C. Orçamento público e execução orçamentária federal brasileira: estudo sob a ótica do Modelo dos Atritos Institucionais (Friction Model). In: SEMEAD - Seminários em Administração, 18., São Paulo, 2015. **Anais...** São Paulo: FEA-USP.

PESTANA, M. H. e GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para ciências sociais: a complementariedade do SPSS.** 2ª ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2000.

PIRES, J. S. D.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. Enfoque: **Reflexão Contábil**, v. 25, p. 16-25, maio 2006.

RAMOS, T. M. Uma análise da elaboração orçamentária do setor público brasileiro. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 29 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51868&seo=1>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

ROCHA, D. C. **Histórico e principais informações sobre o orçamento público e seu ciclo.** Secretaria Executiva de Desenvolvimento e Assistência Social do Estado de Pernambuco. 2013. Disponível em: <<http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/ead/old/arquivos/tematica09/TEXT0%2001.pdf>>. Acessado em 27 de novembro de 2016.

SANCHES, O. M. Um novo orçamento para “os novos tempos”. **Cadernos ASLEGIS**, Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Brasília, v. 6, n. 19, p. 37-45, jan.-abr. 2003.

SANCHES, O. M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins.** Brasília: Prisma, 1997.

SCHICK, A.; OFFICIALS, T. O. **Evolutions in budgetary practice.** Paris: OECD Publishing, 2009.

SHARKANSKY, I. **Administração pública**: a formulação de políticas nos órgãos governamentais. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

TONI, J. **Planejamento e elaboração de projetos**: um desafio para a gestão no setor público. Porto Alegre: [s.n.], 2003.

VERGARA S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

WILDAVSKY, A. **The politics of budgetary process**. 2. ed. Boston: Little Brown, 1988.