

# A FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

## As condicionantes da gestão e governança públicas em busca da qualidade do gasto

---

Rodrigo Oliveira de Faria

### 4.1 Introdução

O objetivo central deste capítulo é o de apresentar uma visão panorâmica acerca dos desafios e dificuldades com os quais se depara o gestor público no tocante à relevante discussão acerca da **qualidade do gasto público**.

Há duas grandes ordens de restrições ou condicionantes relativas à despesa pública. A primeira ordem refere-se ao que pode ser denominado de **condicionantes macro-orçamentárias**, de que são exemplos a dimensão acentuadamente política que permeia o processo de elaboração orçamentária, a rigidez orçamentária, a dinâmica da gestão financeira do governo federal e o modelo orçamentário vigente. A segunda pode ser descrita como **condicionantes micro-orçamentárias**, que se relaciona ao desenho de programas e políticas públicas, à avaliação e monitoramento desses programas e, por fim, à execução da despesa pública propriamente dita, em consonância com as regras legais existentes<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Fernando Rezende e Armando Cunha referem-se à “dimensão microeconômica do orçamento”, que se encontraria associada aos “problemas que afetam a eficiência do gasto público e limitam a eficácia das ações governamentais em prol do

Ambas incidem e condicionam fortemente a realização da despesa pública, para além da dimensão política relativa à decisão de implementação de determinado tipo de gasto público. Assim, a máxima “fazer mais com menos” ou uma utilização racional dos recursos existentes, de forma econômica, implica apenas em um recorte muito específico e pontual dentro de um conjunto de dimensões que condicionam o gasto público.

Este capítulo encontra-se dividido em duas seções. A primeira seção apresenta brevemente cada uma das condicionantes macro-orçamentárias do gasto público; por sua vez, a segunda seção descreve a dimensão micro-orçamentária da despesa pública. Importa ressaltar que não se pretende – e nem se poderia – esgotar o conjunto bastante extenso dos temas aqui tratados, que são apresentados de forma introdutória e preliminar, a demandar leituras e estudos complementares, imprescindíveis à compreensão mais adequada dos temas apresentados.

## **4.2 Condicionantes macro-orçamentárias**

### **4.2.1 A dimensão política do processo orçamentário**

O processo orçamentário é, por excelência, político. Na medida em que políticos são os líderes democraticamente eleitos para tomar decisões, eles desejam viabilizar tais prerrogativas – inclusive por meio da influência do processo orçamentário. Tal configuração, balizada pelo presidencialismo de coalizão brasileiro, em que presidentes minoritários precisam costurar coalizões que assegurem sustentação ao governo, possui implicações óbvias. Como adverte Jorge Vianna Monteiro:

Para um deputado, senador ou mesmo para as lideranças partidárias, é virtualmente impossível ser motivado pelo cálculo econômico e o melhor uso dos recursos públicos, dadas as induções a que estão sujeitos nesse jogo<sup>2</sup>.

A propensão dos políticos para ampliação dos gastos públicos é sinalizada na literatura de forma recorrente<sup>3</sup> e integra o panorama mais

---

desenvolvimento econômico do país”, cf. REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 7.

2 MONTEIRO, Jorge Vianna. O ambiente institucional-constitucional da política de gasto público e das escolhas orçamentárias em geral. *In*: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 269.

3 MONTEIRO, Jorge Vianna. O ambiente institucional-constitucional da política de gasto público e das escolhas orçamentárias em geral. *In*: REZENDE, Fernando; CUNHA,

amplo da moldura da despesa pública. Destarte, a primeira das condicionantes da qualidade do gasto público revela-se exatamente na dinâmica do processo orçamentário do governo federal. Considerando-se que há diversos agentes, com objetivos muitas vezes conflitantes, envolvidos na elaboração e execução dos créditos orçamentários, tal disputa acarreta limitações significativas para as definições gerais do gasto público<sup>4</sup>.

De forma geral, pode-se reconhecer que há incentivos<sup>5</sup> para que os ministros das áreas setoriais procurem ampliar o orçamento de suas pastas, visto que existem benefícios políticos extraídos do referido acréscimo, enquanto que os órgãos centrais de elaboração e execução do orçamento, por sua vez, colhem benefícios advindos da melhoria das contas públicas e respectivos indicadores econômicos. Como destacam Edilberto Carlos Pontes Lima e Rogério Boueri Miranda:

[...] cada ministro indicado pelo seu partido político tem incentivos de expandir o orçamento de sua pasta. Quanto maior o seu orçamento, maior sua influência e maiores dividendos políticos ele e seu partido colherão. Com efeito, é muito melhor para o ministro da saúde informar que construiu 20 hospitais do que apenas 10 hospitais. É melhor para o ministro dos transportes divulgar a construção de 10 mil quilômetros de estradas do que 5 mil, enfim o grande incentivo dos ministros setoriais é pela expansão do gasto das áreas que dirigem<sup>6</sup>.

Em outra perspectiva, há o interesse legítimo dos parlamentares em influenciarem o processo alocativo, por meio das emendas parlamentares,

---

Armando (Org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 321.

4 LIMA, Edilberto Carlos Pontes; MIRANDA, Rogério Boueri. O processo orçamentário federal brasileiro. In: MENDES, Marcos (Org.) *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 319.

5 Incentivos são estímulos fornecidos para direcionar o comportamento dos agentes em determinado sentido. Como destacam Lima e Miranda: “os agentes econômicos, sejam eles famílias, empresas ou governos, respondem a incentivos, econômicos ou não, e (...) o desenho das regras do jogo (instituições) criam incentivos que induzem determinados tipos de comportamento em tais agentes”, cf. LIMA, Edilberto Carlos Pontes; MIRANDA, Rogério Boueri. O processo orçamentário federal brasileiro. In: MENDES, Marcos (Org.) *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 321.

6 LIMA, Edilberto Carlos Pontes; MIRANDA, Rogério Boueri. O processo orçamentário federal brasileiro. In: MENDES, Marcos (Org.) *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 325-326.

para responderem aos interesses de seus eleitores. De forma geral, a literatura tem destacado e colocado ênfase nas emendas individuais por meio das quais deputados e senadores direcionam recursos aos seus redutos eleitorais<sup>7</sup>.

A análise efetuada por Carlos Pereira e Bernardo Mueller encarece a importância da execução das emendas individuais para negociação das preferências do Executivo com sua coalizão no Congresso, de forma que:

[...] as regras vigentes proporcionam ao Executivo instrumentos para controlar o processo, de modo a criar uma ‘moeda’ política de baixo custo e extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão no Congresso<sup>8</sup>.

Adicionalmente, há que se registrar que, recentemente, a execução orçamentária e financeira das programações incluídas por meio de emendas individuais e de bancada foi tornada obrigatória, por meio da aprovação das **Emendas Constitucionais n. 86, de 18 de março de 2015, e n. 100, de 27 de junho de 2019**, com relevantes implicações nos contornos do processo orçamentário.

Para a acomodação das emendas parlamentares, em primeiro lugar, há que se observar o delineamento constitucional:

Art. 166. [...]

§ 3º. As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

---

7 Como destacam Edilberto Carlos Pontes Lima e Rogério Boueri Miranda, “A tendência dos parlamentares de priorizarem os recursos para localidades de seu interesse eleitoral mais imediato é uma característica mundial. Como os votos da maior parte dos legisladores vêm das pequenas localidades, quanto mais recursos conseguem destinar, mais chances de sobrevivência eleitoral terão”, cf. LIMA, Edilberto Carlos Pontes; MIRANDA, Rogério Boueri. O processo orçamentário federal brasileiro. *In*: MENDES, Marcos (Org.) **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 344.

8 PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. p. 267. Registre-se, contudo, que tal análise foi realizada anteriormente às modificações constitucionais trazidas com a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias incluídas por meio de emendas individuais e de bancada, como indicado neste capítulo.

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei<sup>9</sup>.

Segundo os ditames constitucionais, em princípio, as emendas orçamentárias devem decorrer de anulação de despesa. Nessa hipótese, somente o cancelamento de despesas primárias configura-se como instrumento hábil ao processo de emendamento, dado que eventual anulação de despesas financeiras não pode ser utilizada como fonte para a suplementação de despesas primárias<sup>10</sup>.

Todavia, o texto constitucional prevê a possibilidade de emendas para a **correção de erros ou omissões**. Tal dispositivo tem sido utilizado pelo Congresso para efetuar reestimativas de receitas ou revisões nas fixações de despesas obrigatórias. Para José Serra, tal expediente derivaria de um desvirtuamento do texto constitucional:

O Congresso tem aumentado as previsões de receitas também irregularmente, sob o pretexto de “erros e omissões”. E, para arrematar,

---

9 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.

10 Como lembram Edilberto Carlos Pontes Lima e Rogério Boueri Miranda: “É inócuo reduzir as despesas com juros da dívida, porque os recursos não poderão ser utilizados para emendas, porque isso acarretaria a redução do superávit primário previsto na proposta, pois se estaria cortando uma despesa que não entra no cálculo do superávit primário (juros da dívida) e aumentando uma despesa primária, que entra no cálculo do superávit. Por isso, só restam a reestimativa para cima das receitas primárias e o cancelamento de despesas primárias, como pessoal, investimentos e outras despesas correntes”. Cf. LIMA, Edilberto Carlos Pontes; MIRANDA, Rogério Boueri. O processo orçamentário federal brasileiro. *In*: MENDES, Marcos (Org.) *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 332.

essa elevação artificial das receitas tem dado ao Executivo a justificativa para o contingenciamento das dotações, de modo que também a execução orçamentária se distancia da lei aprovada<sup>11</sup>.

Por intermédio da referida previsão constitucional, teria sido possível ao Congresso Nacional ampliar o nível de despesas fixado no projeto de lei do Poder Executivo, sob o argumento de que as receitas estariam subestimadas ou de que as despesas não passíveis de emendamento estariam superestimadas. Com o aumento das receitas estimadas, recursos são disponibilizados para a realização de emendas parlamentares<sup>12</sup>. Segundo ponderam Edilberto Carlos Pontes Lima e Rogério Boueri Miranda:

Parece haver um jogo estratégico entre o Executivo e o Legislativo. O Executivo sabe, por antecipação, que o Legislativo buscará meios de ampliar a receita prevista, com o intuito de acomodar gastos de seu interesse no orçamento. Por isso, encaminha ao Congresso uma previsão de receita excessivamente conservadora, para que haja uma margem para ajustes. Além disso, quanto maior for o reajuste das receitas previstas pelo Congresso, mais motivos o Executivo tem para alegar que o orçamento está inchado e precisa ser contingenciado<sup>13</sup>.

Desta forma, a dinâmica política das relações entre os poderes Executivo e Legislativo – e as resultantes derivadas das interações – configura-se como a primeira das condicionantes gerais da despesa pública e, por decorrência, de qualquer discussão que seja feita sobre a qualidade do gasto público.

---

11 SERRA, José. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. São Paulo: Atual Editora, 1994. p. 2.

12 Contudo, houve mudanças importantes também neste quesito, como decorrência da aprovação da **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016**, que instituiu o Novo Regime Fiscal, visto que foram estabelecidos **limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo** (art. 107, § 1º, II, do ADCT), e, desta forma, mesmo em face de ampliação de receitas (reestimativa pelo Congresso), não haveria espaço fiscal para a acomodação de novas despesas. Assim, somente o cancelamento ou a redução de despesas primárias no projeto de lei encaminhado permitiria a acomodação de novas programações de despesas.

13 LIMA, Edilberto Carlos Pontes; MIRANDA, Rogério Boueri. O processo orçamentário federal brasileiro. *In*: MENDES, Marcos (Org.). *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 333-334.

### 4.2.2 A rigidez orçamentária

A rigidez orçamentária pode ser caracterizada como o elevado nível de **predeterminação** da aplicação dos recursos orçamentários, seja do ponto de vista das receitas auferidas ou da realização da despesa orçamentária. A **rigidez da receita** decorre da elevada vinculação da receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas; a **rigidez da despesa**, por sua vez, decorre principalmente da elevada participação das despesas obrigatórias no conjunto do gasto público. Embora seja um elemento distintivo do ordenamento fiscal pátrio, não se trata de característica particular ou exclusiva brasileira<sup>14</sup>.

Nas palavras de Fernando Rezende e de Armando Cunha,

A rigidez orçamentária é o resultado do acúmulo de pressões sobre o orçamento que se originam:

- de compromissos financeiros acumulados no passado;
- de direitos assegurados em lei a grupos sociais mais bem organizados;
- das regras que estabelecem os mecanismos de transferência de recursos fiscais na Federação;
- de garantias instituídas com respeito ao financiamento de determinados programas governamentais (vinculações de receita)<sup>15</sup>.

Em termos gerais, receita vinculada é aquela proveniente de tributos e que deve ser obrigatoriamente aplicada em determinada despesa, por determinação constitucional ou legal. Não obstante o próprio texto constitucional vede, a princípio, a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, há exceções:

Art. 167. São vedados:

[...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvi-

---

14 REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 21.

15 REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 10.

mento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo<sup>16</sup>; (grifos nossos)

Encontram-se entre as ressalvas a aplicação anual de 15% da RCL do exercício em **ações e serviços públicos de saúde (ASPS)** e a destinação mínima de impostos na **manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)**, conforme previsão constitucional expressa:

Art. 198. As **ações e serviços públicos de saúde** integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

§ 2º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em **ações e serviços públicos de saúde** recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I – no caso da União, a **receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento)**; (redação do inciso dada pela EC 86, de 17 de março de 2015); (grifos nossos)

[...]

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da **receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino**<sup>17</sup>. (grifos nossos)

Há que se registrar que, de acordo com o art. 212, a aplicação do mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino corresponderia a 18% da receita líquida de impostos. No entanto, a partir da **Emenda Constitucional n. 95/2016**, que instituiu o Novo Regime Fiscal, com vigência de 20 anos (2017 a 2036), estabeleceu-se que a aplicação mínima em MDE passaria a equivaler ao valor do **mínimo calculado para o exercício de 2017**,

---

16 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.

17 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.

apurado nos termos do art. 212, e corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) nos exercícios posteriores.

Retornando à análise da **rigidez pela via das despesas**, há que conceituar, primeiramente, as **despesas obrigatórias**. Tais despesas são aquelas que devem ser obrigatoriamente realizadas pelo governo ou que não podem ser reduzidas em decorrência de dispositivos constitucionais ou legais.

Exemplo clássico de despesa obrigatória é o **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**, previsto no art. 203 do texto constitucional e regulamentado pela Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003. Tais dispositivos asseguram o pagamento de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que viva em família cuja renda mensal per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo. Nos termos da Constituição:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

[...]

V – a **garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.** (grifos nossos)

Geralmente, a despesa com pessoal é apresentada como sendo exemplo de despesa obrigatória, visto que os servidores estáveis não podem ser demitidos sem o devido processo administrativo e que as despesas com a folha carecem de discricionariedade por parte do governo quanto ao seu processamento e pagamento. Ainda assim, tal despesa pode ser objeto de compressão, como destaca Velloso:

A despesa de pessoal apresenta algumas características similares às despesas obrigatórias. Ela é rígida no curto prazo, porque o governo precisa pagar salários mês a mês e sofre restrições legais à demissão de servidores públicos. Todavia, é possível reprimir essa despesa, no curto prazo, através de reajustes salariais ao funcionalismo abaixo da inflação (o que não é possível fazer, por exemplo, com os benefícios sociais atrelados ao salário-mínimo)<sup>18</sup>.

---

18 VELLOSO, Raul. Ajuste fiscal através da redução de despesas obrigatórias. *In*: MENDES, Marcos (Org.) **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 124.

Quando se analisa a magnitude das despesas obrigatórias no conjunto de despesas do governo federal, tem-se a dimensão da rigidez orçamentária em nosso ordenamento fiscal, afinal cerca de 90% da despesa não financeira da União é representada por despesas obrigatórias<sup>19</sup>. Como consequência, a parcela do orçamento federal de livre utilização gira em torno de 10% dos recursos<sup>20</sup>, com repercussões alocativas bastante significativas<sup>21</sup>.

Em função das restrições lógicas decorrentes da rigidez orçamentária, o ajuste fiscal – nos anos em que foi realizado – valeu-se da elevação de impostos para garantir os recursos necessários à geração dos superávits primários fixados. Não por outro motivo, entre 1998 e 2003, a carga tributária saltou de 29,7% para 34,9% do Produto Interno Bruto (PIB)<sup>22</sup>.

Ademais, em decorrência da vedação legal ao contingenciamento das despesas obrigatórias,<sup>23</sup> os investimentos, os gastos com manutenção da máquina pública e os recursos destinados a setores sem proteção legal/constitucional tornam-se a **variável de ajuste** nas hipóteses de contingenciamento orçamentário.

---

19 Raul Velloso indica que “Em 2004, as despesas obrigatórias correspondiam a 91% da despesa não financeira da União”, cf. VELLOSO, Raul. *Ajuste fiscal através da redução de despesas obrigatórias*. In: MENDES, Marcos (Org.). *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 112.

20 REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público – fundamentos da reforma orçamentária*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 11.

21 Registre-se a restrição adicional trazida pelo parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal: “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”, cf. BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.

22 REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 24.

23 Nos termos do § 2º do art. 9º da LRF, “não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”, cf. BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.

Por fim, mencione-se ainda que, também em decorrência das implicações advindas da referida rigidez, os governos têm procurado, sucessivamente, aprovar a **Desvinculação das Receitas da União (DRU)**. De fato, desde 1994 vigora dispositivo constitucional que desvincula 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, que passam a ter livre alocação. A mais recente desvinculação, trazida pela **Emenda Constitucional n. 93, de 23 de setembro de 2016**, não faz referência aos impostos, mas às contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico e taxas, com o percentual de 30% da arrecadação<sup>24</sup>.

Note-se que a rigidez orçamentária nada mais representa do que o conjunto de decisões orçamentárias prévias, que procuraram garantir recursos a órgãos ou setores, no contexto de disputa por recursos escassos. Enfeixam, desta forma, também um caráter nitidamente político, sendo a resultante das decisões políticas pretéritas de gasto que restringem, no presente, as decisões alocativas dos mesmos atores políticos. Assim, também, representam condicionante que não pode deixar de ser realçada no panorama geral da despesa pública.

### **4.2.3 A dinâmica da gestão financeira federal**

A dinâmica da gestão financeira federal encontra-se fortemente ancorada nas determinações legais da LRF, que prevê uma série concatenada de atos e providências a serem implementados pela Administração Pública relativas a receitas, despesas, resultado primário e montante da dívida pública.

Em decorrência da necessidade de se garantir o cumprimento dos resultados fiscais estabelecidos na LDO e de se obter maior controle sobre os gastos, a Administração Pública, em atendimento aos arts. 8º, 9º e 13 da LRF, elabora a programação orçamentária e financeira das despesas públicas, bem como efetua o monitoramento do cumprimento das metas de resultado primário.

---

24 Nos termos do art. 76 do ADCT: “São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data” (Redação da *ca-put* dada pela EC 93, de 23 de setembro de 2016), cf. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.

A determinação legal para o estabelecimento de metas anuais para o resultado primário do Governo Central encontra-se prevista no § 1º do art. 4º da LRF, *in verbis*:

Art. 4º. [...]

§ 1º. Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Ressalte-se que o dispositivo da LRF estabelece metas relativas a **resultado primário** e, portanto, a lei de diretrizes orçamentárias poderá prever meta de **superávit primário** ou de **déficit primário**<sup>25</sup>, conforme os objetivos da política fiscal do governo.

As projeções de receitas e de gastos incluídas no orçamento apoiam-se em expectativas formadas a respeito do desempenho das principais variáveis econômicas, como crescimento do PIB e as taxas de câmbio, de juros, de inflação, de desemprego, que podem não se concretizar conforme as previsões iniciais.

Destarte, e considerando as metas fiscais estabelecidas na LDO, torna-se necessário acompanhar a evolução dos agregados de receita e despesa, e das demais variáveis econômicas, e adotar as providências pertinentes para se garantir o alcance das metas fiscais. Assim, verificada a frustração na arrecadação da receita ou o aumento das despesas obrigatórias, torna-se necessária a adoção de mecanismos de ajuste entre receita e despesa. Os arts. 8º e 9º da LRF trazem as determinações pertinentes:

---

25 O art. 2º da Lei n. 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO-2022), estabelece que “a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2022 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a **obtenção da meta de déficit primário** de R\$ 170.473.716.000,00 (cento e setenta bilhões, quatrocentos e setenta e três milhões, setecentos e dezesseis mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, conforme demonstrado no Anexo de Metas fiscais constante do Anexo IV a esta Lei” (grifos nossos), cf. BRASIL. Lei n. 14.194, de 20 de agosto de 2021. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.

Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

[...]

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º. No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º. Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias<sup>26</sup>.

A limitação dos gastos públicos é feita por decreto do Poder Executivo e por ato próprio dos demais poderes, de acordo com as regras estabelecidas na LDO<sup>27</sup>. No âmbito do Poder Executivo, esse decreto é detalhado por meio de uma portaria evidenciando os valores autorizados para movimentação e empenho e para pagamentos no decorrer do exercício.

---

26 BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.

27 O art. 62 da LDO-2022 estabelece que “Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar n. 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º”, cf. BRASIL. Lei n. 14.194, de 20 de agosto de 2021. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.

Para Mailson da Nóbrega o contingenciamento seria uma forma de se podar os excessos do Congresso na análise das receitas do projeto de lei orçamentária anual (PLOA):

Anualmente, por volta de fevereiro, o presidente da República assina um “decreto de programação”, no qual estabelece suas próprias prioridades. Tal decreto não deixa, entretanto, de ter sua validade. É uma forma de podar os excessos do Congresso, que habitualmente infla as receitas estimadas na proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo, de forma a acomodar o maior número possível de emendas parlamentares<sup>28</sup>.

A dinâmica da gestão orçamentária e financeira do governo federal permeia e condiciona toda a execução das despesas fixadas na lei orçamentária anual, em função das restrições acarretadas para a implementação dos programas e políticas públicas, que podem ser afetadas por questões econômicas adversas. Adicionalmente, muitas vezes a liberação dos recursos orçamentários se dá ao final do exercício, em tempo exíguo para a devida execução da despesa, gerando, também, os restos a pagar, processados ou não processados, a depender da liquidação ou não da despesa no exercício financeiro.

Adicionalmente, frise-se que, dadas as limitações decorrentes da vedação ao contingenciamento das despesas obrigatórias, o ônus termina por recair sobre as despesas discricionárias, que não se encontram amparadas por proteção constitucional ou legal. Disso também decorrem consequências não triviais para a execução das demais despesas públicas.

#### **4.2.4 O modelo orçamentário vigente**

O desenvolvimento das instituições orçamentárias, que acompanhou a evolução e as transformações do próprio Estado, fez com que concepções modernas fossem paulatinamente incorporadas à elaboração da lei orçamentária. Nesse contexto histórico, aqui referido de forma bastante introdutória, surgem modelos como do orçamento-programa, orçamento de desempenho e orçamento por resultados.

Nos termos colocados pela Organização das Nações Unidas (ONU) ao descrever o orçamento por programas e realizações:

---

28 NÓBREGA, Mailson da. Construção e desmonte das instituições fiscais. *In*: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto (Org.). **Finanças públicas**: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 29.

Concebeu-se o emprego do orçamento por programas e realizações, essencialmente, como uma solução para corrigir a situação atual. Tem ele por objetivo enfocar a importância da gestão na preparação do orçamento e, desse modo, ressaltar os aspectos econômicos, financeiros e físicos mais eminentes da atividade orçamentária. Até agora, este sistema tem sido aplicado com critério mais rigoroso pelo Governo Federal dos Estados Unidos<sup>29</sup>.

Ainda, de acordo com a ONU:

Na maioria dos países, a elaboração do orçamento está principalmente concebida em termos financeiros. A necessidade de prestação de contas ao Poder Legislativo aparece como consideração decisiva e tal função do orçamento permeia todo o processo orçamentário. Há verdadeiro tabu na observância dos limites fixados às verbas ou dotações. Por outro lado, a classificação dos gastos orçamentários, de acordo com o objeto de despesa e segundo unidades administrativas, dificulta a identificação dos programas e dos projetos, e, ademais, não guarda relação com o custo dos insumos principais do trabalho realizado. Em outras palavras, o sistema atual para elaboração do orçamento não oferece informações sobre o que o governo está realmente realizando e o que obtém em troca do dinheiro dispendido<sup>30</sup>.

A classificação por programas foi gestada no bojo das discussões acerca das limitações das classificações orçamentárias tradicionais, bem como das reformas orçamentárias que pretenderam estruturar e organizar a intervenção governamental de forma a permitir melhor visualização dos objetivos pretendidos com as várias iniciativas governamentais. Portanto, procurou-se, por meio da instituição da classificação por programas, avançar em relação ao modelo tradicional e contábil até então utilizado.

O programa se constitui no elemento central desta classificação orçamentária, que põe ênfase nos objetivos pretendidos com as intervenções governamentais. Pode-se definir o orçamento por programas como

---

29 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. O orçamento por programa e realizações: aplicação do método de gestão na preparação do orçamento. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Coletânea – v. 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 128-129.

30 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. O orçamento por programa e realizações: aplicação do método de gestão na preparação do orçamento. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Coletânea – v. 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 128.

sendo “aquele em que se apresentam os propósitos e objetivos para os quais se solicitam as dotações, os custos dos programas propostos para alcançar esses objetivos, e os dados quantitativos que permitam medir as realizações e o trabalho de cada programa”<sup>31</sup>.

Segundo James Giacomoni, os elementos essenciais do orçamento-programa seriam:

- a) os *objetivos* e *propósitos* perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- b) os *programas*, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- c) os *custos* dos programas medidos por meio da identificação dos *meios* ou *insumos* (pessoal, material, equipamentos, serviços etc.) necessários para a obtenção dos resultados; e
- d) *medidas de desempenho* com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas<sup>32</sup>.

A trajetória conceitual do orçamento por resultados também remete a iniciativas de reformas oriundas dos Estados Unidos desde a década de 1960. No caso brasileiro, os processos de planejamento e orçamento do governo federal sofreram modificações a partir de 2000, em termos de estrutura, no sentido da introdução de uma nova concepção de programas direcionados à solução de problemas, por meio da qual se pretendeu introduzir um orçamento por produtos e resultados.

O núcleo conceitual do modelo assenta-se sobre a ideia básica de que a **informação sobre o desempenho** de órgãos, agências e programas deve ser integrada ao processo orçamentário e – principalmente – utilizada como insumo do processo decisório<sup>33</sup>.

Em que pese a importância dos desenvolvimentos conceituais que permeiam o aprimoramento das instituições orçamentárias, há que se registrar que, embora a lei orçamentária anual esteja organizada e

---

31 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. O orçamento por programa e realizações: aplicação do método de gestão na preparação do orçamento. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Coletânea – v. 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 130.

32 GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 175.

33 FARIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. *In*: **III Prêmio SOF de Monografias**: coletânea. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2011. p. 335.

estruturada por meio de programas e que haja alguma informação por desempenho discriminada na peça orçamentária, a cultura subjacente ainda carece de amadurecimento.

Ademais – e sob outra perspectiva – há que se reconhecer sólida fundamentação na análise efetuada por Aaron Wildavsky, bastante crítica às propostas de reforma gerencial do orçamento, a exemplo do orçamento por desempenho e do orçamento base-zero, a vaticinar que **o principal fator determinante do orçamento deste exercício seria exatamente o orçamento do ano anterior em decorrência do incrementalismo**. A imagem então evocada por Aaron Wildavsky é a de um *iceberg*: a maior parte do orçamento encontra-se submersa, fora do alcance dos agentes. Em suas palavras:

O principal fator determinante do orçamento deste exercício é o orçamento do último exercício financeiro. A maior parcela do orçamento é produto de decisões pretéritas. O orçamento pode ser concebido como um iceberg em que a maior parcela encontra-se submersa, fora do controle dos agentes. Orçamentação é um processo incremental, e não de ampla revisão. A sabedoria sobre o orçamento de uma agência consiste em que as previsões orçamentárias não são ativamente revistas a cada ano, no sentido de se reconsiderar o valor de cada um dos programas existentes em comparação com alternativas alocativas possíveis. Ao contrário, tal orçamento é baseado no último orçamento da agência, com especial atenção para estreita margem de acréscimos ou decréscimos nas dotações [tradução livre]<sup>34</sup>.

Efetivamente, não há como se deixar de reconhecer que há um forte elemento de **incrementalismo** a presidir a elaboração da lei orçamentária anual, corroborando o marco teórico inaugurado com Aaron Wildavsky.

Assim, se o **incrementalismo** preside fortemente a elaboração orçamentária, tal dinâmica impacta de forma significativa os procedimentos, discussões e decisões alocativas. Tais ponderações colocam em xeque **abordagens alocativas mecanicistas**<sup>35</sup>, que geram incentivos negativos e encorajam as agências a manipular informação sobre o desempenho de programas. Isso sem descer em análises mais complexas, acerca da

---

34 WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. *The New Politics of the Budgetary Process*. 5. ed. Pearson Education, 2004. p. 46.

35 FARIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. *In: III Prêmio SOF de Monografias*: coletânea. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2011. p. 356.

viabilidade da construção de um denominador comum que permita análises comparativas entre programas orçamentários diversos<sup>36</sup>.

O quadro geral do processo de elaboração orçamentária, na visão de Allen Schick, se encontraria situado entre as mudanças políticas e as regras procedimentais, repetitivas e delimitadas por prazos, que regem o processo orçamentário ordinário:

[...] há dois mundos na elaboração orçamentária – o mundo político, em que o conflito é penetrante e as mudanças políticas são substanciais e ambiciosas; e o mundo dos procedimentos, em que prevalece a ordem, mitigada e incremental. [...] O primeiro é o mundo de mudanças, o outro é o do *status quo*<sup>37</sup>.

Tais contornos permitem a visualização bastante clara dos elementos gerais que presidem e condicionam o processo de elaboração orçamentária e, de forma mais estrita, a decisão alocativa, que se traduzirá, durante a execução do orçamento, na despesa pública efetivamente realizada. Afinal, se o processo orçamentário é nitidamente político, se as decisões alocativas encontram-se fortemente condicionadas por decisões políticas pretéritas, e se o **incrementalismo** restringe mudanças abruptas nos contornos alocativos, apenas uma pequena parcela da despesa pública é direta e imediatamente gerenciável e pode ser submetida a escrutínio mais relevante<sup>38</sup>.

---

36 Na visão de Aaron Wildavsky, não seria possível encontrar um método objetivo de comparação e julgamento das prioridades de programas orçamentários diferentes: “*Aside from the complexity of individual budgetary programs, there remains the imposing problem of making comparisons among different programs – how much highways are worth as compared to recreation facilities, national defense, and schools – that have different values for different people. No common denominator among these functions has been developed. No matter how hard they try, therefore, officials discover that they cannot find an objective method of judging priorities among programs*”, cf. WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. *The New Politics of the Budgetary Process*. 5. ed. Pearson Education, 2004. p. 45.

37 SCHICK, Allen. Conflitos e soluções no orçamento federal. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Coletânea – v. 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 83.

38 Note-se que tal afirmação não significa que as despesas obrigatórias não possam ser submetidas a revisões e avaliações de mérito. Podem e devem. Contudo, muitas das vezes, o diagnóstico em tais casos aponta para necessárias revisões legais, visto que tais despesas encontram-se amparadas em leis. Cite-se, como exemplo, a questão

### 4.3 Condicionantes micro-orçamentárias

Feitas as considerações acerca da moldura mais ampla que envolve as decisões alocativas e que delimita as despesas que podem ser objeto imediato de gerenciamento por parte dos gestores envolvidos na implementação dos programas e políticas públicas, pode-se, agora, examinar as condicionantes micro-orçamentárias do gasto público.

Primeiramente, necessário fazer-se a devida menção aos princípios constitucionais insculpidos no art. 37, que norteiam o desenvolvimento das atividades da administração pública, salientando-se a inclusão do § 16 pela Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:

[...]

§ 16. Os **órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.** (Incluído pela Emenda Constitucional n. 109, de 2021 – Grifos nossos)<sup>39</sup>.

Por sua vez, as leis orçamentárias encontram-se estabelecidas no art. 165, salientando-se que há inúmeras modificações recentes no texto da Carta Magna, inclusive com a inclusão de um § 16 pela mais recente alteração constitucional, que se encontra diretamente associado ao dispositivo acima transcrito:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

---

do pagamento de pensões no Brasil, em que há críticas acerca das concessões atualmente previstas na lei, a demandar alterações para que o panorama desse dispêndio possa ser devidamente alterado.

39 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.

[...]

§ 16. **As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.** (Incluído pela Emenda Constitucional n. 109, de 2021 – Grifos nossos)<sup>40</sup>.

Tais parâmetros são fundamentais para nossos objetivos. Modernamente, toda ação do governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do plano plurianual, ou seja, quatro anos. A Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999, do Ministro de Estado do Orçamento e Gestão, em seu art. 2º, trouxe a definição legal de programa: “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual”<sup>41</sup>.

Os programas são compostos por ações orçamentárias, que representam operação da qual resultam produtos (**bens ou serviços**) que contribuem para atender ao objetivo de um programa e podem ser do tipo **atividade, projeto ou operação especial**. A meta física é a quantidade de produto a ser ofertado por ação, de forma regionalizada, e instituída para o exercício, sendo indicadas em nível de subtítulo (especificação da localização física da despesa pública).

A moderna classificação por programas, como visto, pretende corporificar uma mudança de orientação de governo, para imprimir e evidenciar as finalidades centrais das intervenções governamentais, antes que aos itens ou elementos de gasto utilizados pelos órgãos governamentais em sua atuação.

Para que se pudesse concretizar o desenho de programas do PPA, com o devido embasamento teórico, foi realizada a aplicação do **modelo**

---

40 BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 nov. 2021.

41 BRASIL. Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. **Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º, do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf/](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/). Acesso em: 20 nov. 2021.

**lógico** pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Implementado desde 2007, o processo de construção de modelos lógicos de vários programas do governo federal tem servido igualmente para aprimorar a metodologia original para a formulação de programas, que embasou a mudança implantada em 1999 quando da elaboração do PPA 2000-2003<sup>42</sup>.

Ressalte-se que não se pretende, aqui, traçar o retrospecto histórico dos esforços envidados para a adoção de modelos teóricos de construção e elaboração de programas, mas pretendeu-se, tão somente, destacar a existência, mesmo que pretérita, de esforços importantes nesse sentido, ainda que possa ter ocorrido descontinuidade em tais diretrizes – por fatores que extrapolam a apresentação panorâmica aqui trazida e que devem ser examinados com cuidado e atenção em outro momento.

A metodologia do **modelo lógico** procura contribuir para o adequado desenho de um programa e para que o mesmo possa ser gerenciado por resultados. Neste sentido, deve orientar a estratégia de execução do programa e a definição dos indicadores para o monitoramento e a avaliação, garantindo a definição clara e plausível dos objetivos e resultados esperados do programa, a seleção dos indicadores de desempenho, a custo razoável, e o necessário comprometimento dos gestores<sup>43</sup>.

Três componentes são centrais para a construção do modelo lógico: a) **explicação do problema e referências básicas do programa (objetivos, público-alvo e beneficiários)**; b) **estruturação do programa para alcance de resultados (resultado final e impactos)**; e c) **identificação de fatores relevantes de contexto**<sup>44</sup>. Ademais, os elementos que compõem o referido modelo teórico são representados pelos **recursos, ações, produtos, resultados intermediários e finais**, assim como as hipóteses que suportam essas relações e as influências das variáveis relevantes de contexto<sup>45</sup>.

---

42 CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. IPEA. Brasília, setembro de 2010. (Nota Técnica n. 6.). p. 4.

43 CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. IPEA. Brasília, setembro de 2010. (Nota Técnica n. 6.). p. 5.

44 CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. IPEA. Brasília, setembro de 2010. (Nota Técnica n. 6.). p. 7.

45 CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. IPEA. Brasília, setembro de 2010. (Nota Técnica n. 6.). p. 9.

Registre-se, ainda, que a importância do desenho dos programas de forma alguma implica no desconhecimento das dificuldades e desafios relacionados à sua implementação, visto que os mesmos passam por mudanças significativas em sua estruturação e mesmo em seus objetivos no período de implantação, sendo fundamentalmente dinâmicos<sup>46</sup>.

Nesse contexto, torna-se imprescindível que se disponha de **informação abrangente, sistematizada e atualizada**, insumo básico para a formulação de uma estratégia de superação ou mitigação de uma problemática social específica, para o monitoramento das atividades planejadas ou para a avaliação dos resultados pretendidos. Por isso, a estruturação de sistemas de monitoramento e avaliação torna-se elemento fundamental. Tais sistemas são, na definição de Paulo de Martino Jannuzzi:

[...] processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público de informações mais sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa – resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento – e informações mais analíticas sobre o funcionamento desse, levantadas nas pesquisas de avaliação<sup>47</sup>.

A importância dos processos avaliativos decorre dos achados e evidências empíricas que favorecem muito positivamente o entendimento acerca dos desafios, falhas e oportunidades corretivas dos programas e políticas. A título ilustrativo, o estudo comparativo realizado sobre os impactos do salário mínimo e do programa Bolsa Família para a redução da extrema pobreza e de redução da desigualdade de renda permite o entendimento da complexidade e relevância destas questões:

Parece não haver dúvidas de que aumentos marginais no SM [salário mínimo] reduzem a pobreza e a desigualdade, e que isso ocorreu recentemente. Entretanto, do ponto de vista da seleção de uma melhor política social não é suficiente reconhecer esses fatos. É necessário determinar se o SM [salário mínimo] é, entre os instrumentos disponíveis, o mais efetivo para executar essa tarefa.

[...]

---

46 JANNUZZI, Paulo de Martino. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, n. 5, jan./jun. 2013. p. 9.

47 JANNUZZI, Paulo de Martino. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, n. 5, jan./jun. 2013. p. 9.

Neste capítulo, entretanto, demonstramos que, qualquer que seja a métrica utilizada, o PBF [Programa Bolsa Família] é sempre mais efetivo que o SM [salário mínimo].

[...]

De fato, enquanto o PBF é apenas 2,4 vezes mais efetivo que o SM para elevar a renda dos 40% mais pobres, ele é quase 5 vezes mais efetivo para elevar a renda dos 20% mais pobres, e mais de 10 vezes mais efetivo para elevar a renda dos 10% mais pobres<sup>48</sup>.

A complexidade das discussões travadas no âmbito técnico e o aprofundamento do exame dos resultados alcançados pela implementação do programa antecipam os possíveis impactos técnicos e políticos que decorrerão da publicização dos referidos achados, uma vez que debates acerca do redesenho do programa, da necessidade de ampliação do escopo ou ainda de sua descontinuidade tendem a ocorrer em decorrência de tais processos avaliativos e de monitoramento.

Ademais, o monitoramento realizado pelos órgãos responsáveis pela implementação das políticas também tende a gerar informações relevantes acerca dos gastos e de sua execução. Tais informações, se convenientemente sistematizadas, podem indicar gargalos relevantes que devem ser objeto de exame mais atento, que procurem minorar distorções na implementação das políticas. Para ilustrar tal questão, vejamos alguns dados acerca da crescente judicialização dos gastos com saúde, que acarreta impactos não triviais sobre o planejamento e funcionamento eficiente do SUS:

**De 2005 a 2010, os valores gastos pelo Ministério da Saúde para cumprir decisões judiciais que determinavam o fornecimento de medicamentos de alto custo aumentaram em mais de 5.000%. (...) O grande problema com esses procedimentos é que são mais utilizados por famílias da classe média usuárias de planos privados e a judicialização ocasiona compras de medicamentos em lotes menores, o que aumenta o custo para o SUS<sup>49</sup>. (grifos nossos)**

---

48 BARROS, Ricardo Paes de. A efetividade do salário mínimo em comparação à do programa Bolsa Família como instrumento de redução da pobreza e da desigualdade. Capítulo 34. *In*: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. v. 2. IPEA, Brasília, agosto de 2007. p. 508-534.

49 ALMEIDA, Mansueto. Estrutura do gasto público no Brasil: evolução histórica e desafios. *In*: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). **A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 124.

Ainda em relação ao SUS, a execução dos gastos com ASPS, quando adequadamente decomposta, evidencia uma tendência crescente do volume de despesas com a compra de medicamentos excepcionais em relação aos medicamentos básicos e estratégicos, a indicar uma possível inversão de prioridades na realização das despesas públicas:

Em 2003, soma dos gastos com medicamentos básicos e estratégicos se assemelhava ao gasto com medicamentos excepcionais (R\$ 500 milhões). Desde então, a trajetória de crescimento desses gastos ficou diferente, com o **predomínio da compra de medicamentos excepcionais, que, até novembro de 2011, correspondeu a um gasto (R\$ 3,2 bilhões) quase três vezes maior do que a despesa com medicamentos básicos e estratégicos, essenciais para atender à saúde das famílias de menor poder aquisitivo**<sup>50</sup>. (grifos nossos)

Os referidos exemplos nos permitem avançar na composição do intrincado mosaico do ambiente micro-orçamentário no qual se encontram inseridos os gestores públicos. Ademais, terminam por salientar a importância de processos de monitoramento e avaliação internos que propiciem diagnosticar desvios, falhas e a necessidade de aprimoramento de políticas em implementação.

#### 4.4 Conclusão

A sistemática de avaliação e monitoramento do órgão executor conecta-se, mesmo que indiretamente, com o financiamento orçamentário do programa ou política e, em decorrência da maior ou menor sensibilidade política do seu objeto, com a dimensão política do processo orçamentário. As decisões políticas condicionarão fortemente o processo alocativo, de forma a priorizar os programas e políticas que são centrais para o Governo. Como os políticos desejam ser responsáveis com seus eleitores e interesses específicos, em determinados contextos políticos, programas e políticas públicas são mantidos mesmo que sua existência seja questionada em termos de eficiência e efetividade<sup>51</sup>.

---

50 ALMEIDA, Mansueto. Estrutura do gasto público no Brasil: evolução histórica e desafios. *In*: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). **A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 124.

51 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Performance Budgeting in OECD Countries**. OECD Publishing, 2007.

Tais constatações servem para **temperar** a discussão acerca da **qualidade do gasto público**, evidenciando, primeiramente, que a parcela dos gastos sob escrutínio mais direto (a “ponta do *iceberg*”) é bastante reduzida em relação ao total de gastos, visto que se trata, em grande parte, de despesas obrigatórias, com fundamento constitucional e/ou legal, sobre as quais a discricionariedade do gestor público é bastante reduzida. Em segundo lugar, e o mais importante, é que a dimensão política da despesa pública é uma condicionante bastante acentuada que define o processo alocativo (seja de um ponto de vista geral, por meio da previsão orçamentária para programas e órgãos, seja de um ponto de vista mais específico, por meio do direcionamento físico e geográfico das emendas parlamentares). Assim como não existe uma solução técnica para o dilema fiscal e tal debate só pode ser resolvido no âmbito político<sup>52</sup>, a discussão da **qualidade do gasto** também precisa ser qualificada com a sua dimensão intrinsecamente política.

---

52 ALMEIDA, Mansueto. Estrutura do gasto público no Brasil: evolução histórica e desafios. *In*: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). **A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 166.