



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO

BRUNO LINS AVILA FERREIRA

**DO AJUSTE FISCAL À REFORMA DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO (OU VICE-
VERSA): INDO ALÉM DA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA**

RIO DE JANEIRO

2025

Bruno Lins Avila Ferreira

**DO AJUSTE FISCAL À REFORMA DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO (OU
VICE-VERSA): INDO ALÉM DA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientador:

Prof. Dr. Francisco Duarte

Rio de Janeiro

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

F383d Ferreira, Bruno Lins Avila.

Do ajuste fiscal à reforma do sistema orçamentário: indo além da abordagem institucionalista / Bruno Lins Avila Ferreira. - 2025.
114 f.

Orientador: Francisco Duarte.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2025.

Bibliografia: f. 108 – 114.

1. Orçamento público. 2. Ajuste fiscal. 3. Reforma. I. Duarte, Francisco, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 352.48

Bruno Lins Avila Ferreira

**DO AJUSTE FISCAL À REFORMA DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO (OU
VICE-VERSA): INDO ALÉM DA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientador:

Prof. Dr. Francisco Duarte

Aprovada em: 28 de agosto de 2025

Prof. Dr. Francisco José Mendes Duarte

Prof. Dr^a. Maria Antonieta Parahyba Leopoldi

Prof. Dr. Leandro Freitas Couto

RESUMO

Nos últimos anos, as regras do jogo orçamentário brasileiro mudaram de forma drástica e veloz, em cenário de acirramento do conflito distributivo, o que provocou alterações significativas na dinâmica institucional e no comportamento político. A presente pesquisa pretende analisar as recentes mudanças no processo decisório orçamentário e a estreita relação destas com as medidas de ajuste fiscal aprofundadas a partir de 2015. Esse esforço é crucial para a compreensão das novas alianças políticas no Brasil - inclusive em relação ao crescimento da extrema-direita e do centrão -, assim como para a análise do papel do Estado brasileiro no século XXI e das restrições à política econômica. O objetivo central é investigar as bases sociopolíticas da mudança de regime e o fracasso dos seus principais objetivos, tendo em vista que a excessiva restrição fiscal, ao invés de produzir maior eficiência no gasto orçamentário, gerou efeitos distributivos assimétricos, que beneficiam certos atores em prejuízo de outros. Para tal, será estabelecido um diálogo com as abordagens institucionalistas, com vistas a contribuir com o pensamento sobre as contas públicas de uma perspectiva crítica e relacional, compreendendo que há um certo subdesenvolvimento de análises amparadas pelo materialismo dialético neste campo tão central ao funcionamento estatal.

Palavras-chave: orçamento público; ajuste fiscal; projeto hegemônico; estratégias de acumulação; dominação financeira; instituições; coalizões; emendas parlamentares

ABSTRACT

In recent years, the rules of the Brazilian budgetary game have changed drastically and rapidly, amid a scenario of intensified distributive conflict. This has led to significant shifts in institutional dynamics and political behavior. The present research aims to analyze the recent changes in the budgetary decision-making process and their close relationship with the fiscal adjustment measures deepened since 2015. This effort is crucial to understanding the new political alliances in Brazil — including the rise of the far right and the “centrão” — as well as to analyzing the role of the Brazilian state in the 21st century and the constraints on economic policy. The central objective is to investigate the sociopolitical foundations of the regime change and the failure of its main goals, considering that excessive fiscal constraint, instead of producing greater efficiency in budgetary spending, has generated asymmetric distributive effects that benefit certain actors to the detriment of others. To this end, the research will engage with institutionalist approaches, aiming to contribute to public finance thought from a critical and relational perspective — recognizing the relative underdevelopment of analyses grounded in dialectical materialism within this field so central to the functioning of the state.

Keywords: public budget; fiscal adjustment; hegemonic project; accumulation strategies; financial domination; institutions; coalitions; parliamentary amendments

SUMÁRIO:

- 1) INTRODUÇÃO — p. 05**
- 2) REFERENCIAL TEÓRICO — p. 15**
 - 2.1) A Ciência Política estadunidense — p. 15**
 - 2.2) As abordagens institucionalistas do processo orçamentário — p. 19**
 - 2.3) A abordagem estratégica-relacional: uma complexificação necessária — p. 24**
- 3) O ORÇAMENTO COMO ELEMENTO CENTRAL DOS ARRANJOS POLÍTICOS BRASILEIROS – p. 36**
 - 3.1) Da Constituição Federal de 1988 ao Plano Real — p. 37**
 - 3.2) O orçamento contingenciado: a consolidação de um novo projeto hegemônico – p. 48**
 - 3.3) Da flexibilização ao aprofundamento das restrições – p. 62**
- 4) AS REFORMAS ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL: REVISITANDO OS PAPÉIS — p. 71**
 - 4.1) Um novo arranjo político centrado no ajuste fiscal - p. 75**
 - 4.2) Guardiões do orçamento - p. 80**
 - 4.3) Gastadores e definidores de prioridade: uma análise conjunta - p. 88**
 - 4.4) Controladores externos: alinhamento ideológico – p. 97**
- 5) CONSIDERAÇÕES FINAIS — p. 102**
- 6) BIBLIOGRAFIA – p. 106**

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Despesas obrigatórias (RP1) e discricionárias (RP2, RP3, RP6, RP7, RP9) do governo federal empenadas 2014 – 2024	p. 76
Gráfico 2 - Evolução dos gastos tributários de 2002 a 2024	p. 85
Gráfico 3 – Evolução das despesas empenhadas por ministério	p. 87
Gráfico 4 – Evolução das emendas parlamentares por RP: Individuais (RP6), de Bancada (RP7), de Comissão (RP8) e de Relator-Geral (RP9)	p. 93

1. INTRODUÇÃO

O fato de que, para o cidadão comum - e mesmo para estudiosos da Política -, o orçamento público ainda aparece como um elemento enigmático da estrutura político-institucional dos estados não é difícil de ser observado. Seja pela sua difícil compreensão, seja pela quantidade e dispersão de suas regras - muitas delas não formais -, o processo alocativo dos recursos públicos ainda carece de maiores explicações, principalmente em linguagens mais acessíveis. Apesar de ser assunto recorrente na mídia tradicional, é comum que o debate mais aprofundado se concentre nas escolas de governo e em institutos com forte ligação à Administração Pública.

A verdade é que o próprio conceito de orçamento público não se limita a um simples instrumento pelo qual os governos decidem a distribuição de suas despesas, o que torna este debate efetivamente interdisciplinar, de uma envergadura considerável. O cientista político Aaron Wildavsky, formulador da metodologia mais utilizada na literatura institucionalista sobre o processo orçamentário, foi preciso em definir com imprecisão, no prefácio do seu livro clássico *The politics of the budgetary process*, de 1964, que “um orçamento pode ser muitas coisas: um ato político, um plano de trabalho, uma previsão, uma fonte de esclarecimento, um meio de esconder informações, um mecanismo de controle, uma fuga de restrições, um meio para a ação, um freio ao progresso, até mesmo uma súplica para que os poderosos tratem com clemência os melhores anseios dos homens imperfeitos” (Wildavsky, 1964, P.5).

Fatores de ordem política, comportamental, jurídica, contábil, econômica, financeira e administrativa - que se modificam ao longo do tempo - são combinados para criar um processo fundamental para todas as etapas da política pública. Sem contar as variadas dimensões sob as quais um orçamento pode ser pensado e avaliado: a do planejamento, a da gestão, a do controle, a do resultado, entre outras.

De uma perspectiva histórica, se evidencia que a evolução do direito orçamentário está intimamente ligada às disputas pelas grandes decisões dos estados e à contestação de soberanias e poderes. Se confunde, portanto, com a história do Estado burguês e da formação de instituições de representação, não sendo possível separar a análise do desenvolvimento das regras orçamentárias, aperfeiçoadas e legitimadas de forma mais acentuada no centro hegemônico durante o século XX, da observação dos fenômenos de alargamento das funções

estatais - que, como lembra O'Connor (1967)¹, se tornava cada vez mais essencial à reprodução do capital e da força de trabalho - e de consolidação de sistemas políticos menos autoritários. Aqui, não se pode discordar de Korff (1984) e de Oliveira (2009): a atividade financeira do Estado, qualquer que fosse o seu vulto, nunca deixou de ser um ato eminentemente político.

No Brasil, esse caráter esteve aflorado nos últimos anos: a contenda sobre as normas orçamentárias reverberou como eixo central dos conflitos sociais que se acirraram em meados da segunda década do século XXI, processo que vem recebendo destaque na literatura recente (Barcelos et al., 2022; Dweck, 2022; Sigelmann e Calmon, 2022; Faria, 2022). Nas suas mais variadas formas, a questão orçamentária foi de principal justificativa jurídica para a deposição de um presidente à elemento central do mais recente escândalo de corrupção na esfera federal, acirrando o conflito entre os três poderes.

O período mais recente da história brasileira, principalmente a partir de 2015, foi campo de importantes mudanças institucionais, com causas e reflexos políticos, econômicos e estratégicos. No que diz respeito à gestão da política econômica e do planejamento estatal, tanto no plano orçamentário quanto no plano fiscal, as regras do jogo mudaram de forma drástica e veloz, em cenário de acirramento do conflito distributivo e de reação, por parte de frações da classe dominante, à “revolução indesejada” no mercado de trabalho (isto é, o crescimento dos salários reais acima do crescimento da produtividade) (Serrano e Summa, 2018).

A conclusão do processo de impeachment emplacado contra a presidente Dilma em 2016 inauguraria um período sombrio aos olhos de quem acreditava que o Estado poderia ter um papel relevante na indução da economia e na manutenção do pleno emprego com impactos distributivos e anticíclicos. Já para os que acreditavam que a “gastança” do Estado e o crescimento do déficit público eram causas diretas da retração econômica, somente uma política radical de austeridade fiscal como o Teto de Gastos seria capaz de reverter o quadro com retomada do crescimento através do investimento privado², o que se tornou o mote da linha

¹ Salvador (2012) lembra que o fundo público está presente na reprodução do capital nas seguintes formas: a) como fonte importante para a realização do investimento capitalista (por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital; b) como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição; c) por meio das funções indiretas do Estado (recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; d) o fundo público é responsável transferir recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas (SALVADOR, 2012, p.6).

² Ver mais sobre a fundamentação teórica do Teto de Gastos em Mendes (2016) e Pessoa (2017; 2018)

econômica.

Passados quase 10 anos da Emenda Constitucional nº 95, aprovada em 2016, não precisa ser do primeiro grupo para reconhecer que tal política que limitava o crescimento dos gastos primários ao crescimento da inflação fracassou em criar mecanismos que possibilitassem a retomada do crescimento e até mesmo em reduzir o déficit do setor público (Dweck, 2022). Para além do fracasso macroeconômico, a criação de uma regra tão restritiva contribuiu para constranger em grande medida o papel do planejamento público no Brasil - com redução profunda das despesas discricionárias - e alterar de forma significativa a correlação de forças entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo (Cardoso Jr., 2022). Como veremos a frente, é notável que o acirramento do conflito em torno de recursos mais escassos não produziu o efeito esperado pelos formuladores do Teto de Gastos. Pelo contrário, contribuiu para que os gastos que privilegiam interesses particularistas – por exemplo, despesas com militares e com supersalários, os subsídios setoriais, como a desoneração da folha de pagamento, e as emendas parlamentares – fossem mantidos e aumentados.

A inflexão nos rumos da macropolítica, consolidada primordialmente pela agenda econômica de austeridade fiscal a partir de 2015, teve impacto significativo nas instituições e nos atores políticos, que passaram a adotar diferentes estratégias e, por sua vez, intervir na estrutura, modificando as alianças políticas e as configurações de poder (Barcelos et al., 2022; Sigelman e Calmon, 2022). Para a análise de como esse processo acelerou o ritmo de mudanças no sistema orçamentário, a literatura brasileira tem utilizado de forma frequente a abordagem institucionalista, derivada da Ciência Política tradicional, proposta por David Good, em 2014, que por sua vez é uma complexificação da formulação clássica de Wildavsky, de 1964.

A mais antiga, que deu vida ao modelo *guardião-gastador*, prosperou como metodologia chave entre as análises do processo orçamentário no âmbito da Ciência Política. A ideia central dessa abordagem é a compreensão, derivada da expectativa de comportamento associada a posições definidas institucionalmente, de que o jogo orçamentário é composto essencialmente de dois tipos de atores: os *guardiões*, cuja função principal seria manter a posição fiscal sustentável ao longo do tempo; e os *gastadores*, que teriam como prioridade a entrega de bens e serviços públicos para a sociedade e, portanto, tenderiam a atuar pela ampliação das despesas. Estudos empíricos sobre resultados e reformas orçamentárias, que chegavam a conclusões a partir da observação dos efeitos recíprocos entre atores que desempenham papéis institucionais altamente estilizados, foram aceitos como descrição

convencional por grupos de profissionais da área governamental e de instituições internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional - FMI. Os órgãos, que historicamente se posicionaram a favor do ajuste fiscal nos países em desenvolvimento, enxergavam guardiões como figuras centrais ao funcionamento das instituições orçamentárias, já que seriam os atores envolvidos no controle agregado da despesa pública com vistas à sustentabilidade intertemporal da dívida pública e à promoção de efetiva alocação de recursos públicos (Borges, 2022).

Como é de se esperar, o modelo foi discutido e revisado de forma exaustiva pelo próprio autor e por outros estudiosos da área ao longo do tempo. Alterações concretas e significativas na estrutura econômica, no pensamento hegemônico e nas relações sociais colocaram em xeque a simplificação teórica. Meio século após a publicação inaugural de Wildavsky, sob influência do neo-institucionalismo, atento às novas dinâmicas da conjuntura institucional que normatiza o orçamento, David Good (2014) propõe o acréscimo de dois novos papéis à abordagem do guardião-gastador: os *definidores de prioridade* (*prioriry setters*) e os *controladores externos* (*financial watchdogs*). Os novos elementos, que estariam relacionados com a disseminação da Nova Gestão Pública - NGP (*New Public Management* – NPM)³, de um lado derivam dos novos limites estabelecidos por regras fiscais e, de outro, dos novos instrumentos para a cobrança por melhores serviços públicos e aumento da performance da ação do Estado, em cenário de maior transparência dos gastos públicos e accountability fiscal.

Munidas dessas abordagens, as análises mais recentes, com destaque para as publicadas no livro *Governança Orçamentária no Brasil*, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, chegaram a algumas conclusões sobre as mudanças na estrutura de governança orçamentária brasileira a partir de 2015, como as que se seguem: a) pôde-se observar a emergência de um novo regime de governança orçamentária centralizado na EC nº 95; b) alguns comportamentos estranhos ao regime de governança orçamentária anterior já vinham aparecendo no contexto de tensionamento político ao final do primeiro mandato de Dilma Roussef, como a inserção da obrigatoriedade de execução de emendas individuais na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o ano de 2014; c) o papel dos guardiões é fortalecido como operadores do ajuste fiscal, e os gastadores, por sua vez, são enfraquecidos com a queda

³ O New Public Management (NPM) representa um conjunto de reformas na administração pública que emergiram a partir da década de 1980, inspiradas em princípios de gestão privada. Caracteriza-se pela ênfase em resultados, descentralização, competição entre agências, autonomia gerencial, foco no cliente e mecanismos de accountability mais amplos que a simples responsabilização legal. Ver mais em Dunleavy e Hood (1994).

de discricionariedade orçamentária (Barcelos et al., 2022); d) os órgãos de controle ganham força: o Congresso acena ao papel de controlador do orçamento, por meio da criação da Instituição Fiscal Independente – IFI, e o Executivo formaliza a Junta de Execução Orçamentária - JEO (Salto e Bacciotti, 2022); e) o Congresso se consolida como definidor de prioridades após o crescimento contínuo das emendas individuais, a impositividade das emendas de bancada e a expansão das emendas de relator (Volpe, 2019; Faria, 2022); f) os instrumentos de planejamento são enfraquecidos, em especial o Plano Plurianual - PPA (Cardoso Jr., 2022)⁴; g) a participação social no processo político recua; h) e por fim, há redução da adaptabilidade e flexibilidade do regime às especificidades locais e setoriais (Barcelos et al., 2022).

Tais interpretações, apesar de serem elaboradas antes da eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2022, municiam um debate extremamente atual⁵. No entanto, ao passo que contribuem valorosamente para a avaliação do momento de reformulação das posições e das estratégias no jogo orçamentário, entende-se que, na perspectiva que será desenvolvida neste trabalho, é possível explorar fenômenos mais substantivos dos processos estatais e da política orçamentária. A simplificação e estilização dos comportamentos é de grande utilidade para a aplicação da metodologia em diferentes cenários, mas tende a ignorar fatores da complexidade política conjuntural e estrutural. Isso é comprovado pelo fato de que, apesar das normas sobre responsabilidade fiscal dificultarem o uso da máquina pública por políticos em todos os níveis da Federação, exercendo grande influência no sistema político, o olhar de pesquisadores tenha se voltado quase que exclusivamente para as regras do sistema eleitoral e normas internas do Congresso.

Há na nossa investigação, um interesse pelo fundamento e pelas formas de atuação do Estado capitalista. Será explorada, portanto, uma compreensão de que o Estado exerce um papel de organizador do poder político de classe, sendo alvo da ação política protagonizada por diferentes segmentos (Miguel, 2024). Logo, o processo por meio do qual esse Estado decide a distribuição e a origem de seus recursos também se coloca como alvo estratégico dessas ações

⁴ Com o retorno de Lula à presidência, em 2023, o MPO foi recriado e um novo sistema de participação foi implementado durante a elaboração do PPA.

⁵ O início do governo Lula III foi marcado por duas iniciativas legislativas no âmbito orçamentário, a “PEC de Transição”, que flexibilizou o limite do Teto de Gastos para permitir a manutenção do Auxílio Emergencial e o Regime Fiscal Sustentável (RFS) – ou Novo Arcabouço Fiscal (NAF) -, responsável por estabelecer novos limites ao crescimento do gasto público, mas o que se observa é uma notável continuidade nos impasses e na dinâmica da estrutura anterior, como veremos mais à frente.

e como um elemento central para a análise dos fenômenos políticos e sociais.

O que se pretende aqui é evitar o isolamento ou a naturalização dos movimentos nas estruturas e nas ações que cercam o orçamento, compreendendo que cada processo interage entre si e com o externo criando dinâmicas específicas, sempre inseridas em determinada forma hegemônica de pensar e governar. As dinâmicas internas ao processo orçamentário aparecem, então, como parte ativa das novas alianças políticas no país e não como mera consequência da mudança de comportamento dos atores em vácuo histórico ou social.

Realizar esse esforço não significa afirmar que a abordagem institucionalista ignora a complexidade da relação entre processo orçamentário - que se concretiza com a supervalorização das necessidades governamentais de priorizar e performar – e arrocho fiscal permanente. Consiste, entretanto, em encontrar limites na metodologia da Ciência Política tradicional, principalmente no que diz respeito ao estabelecimento de relações com o aprofundamento dos padrões de acumulação capitalista, com a financeirização das contas públicas e com a consolidação de uma forma hegemônica específica de governo.

Mais recentemente, por volta da década de 70, um grupo de atores marxistas recuperou a investigação sobre as especificidades do político e o entendimento de que o Estado capitalista, apesar de se submeter, em grande medida, aos interesses das classes dominantes, possui mecanismos autônomos, que se perpetuam e se modificam a partir da constante disputa (desigual) entre as frações sociais. Nesse sentido, com vistas a superar uma possível simplificação e/ou naturalização institucional do processo orçamentário, bem como o pretenso determinismo econômico das relações que o cercam, daremos atenção especial à obra de um dos autores protagonistas na renovação do pensamento sobre o Estado capitalista, o britânico Bob Jessop. Marxista de formação, adepto de uma teoria relacional do Estado com estreitas aproximações com o pensamento poulantziano, Jessop foi responsável pelo desenvolvimento metodológico da abordagem estratégica-relacional (strategic-relational approach - SRA).

Em diálogo franco com o neo-institucionalismo florescente, ao passo que reconhece efeitos positivos do retorno - temático, metodológico e ontológico - das instituições como objeto de análise relevante no campo das ciências sociais, o autor preocupa-se em estabelecer critérios rigorosos para a análise do Estado e da política, compreendendo o surgimento e a transformação institucional como processos evolutivos e complexos, situados em determinados espaços e tempos, fortemente influenciados, mas não determinados, pela a estrutura econômica e por

formas de poder e dominação. Ele mesmo atesta: “a distribuição hierárquica e horizontal de poderes no aparato estatal e a dominância relativa de ramos específicos do Estado terão efeitos significativos sobre o exercício do poder estatal em proveito da acumulação [...] ainda há muito a ser investigado nessa área da determinação da forma e as teorias marxistas poderiam aprender bastante neste sentido com as análises políticas mais ortodoxas.” (JESSOP, 2007, P. 118)

Do ponto de vista empírico, a adoção da SRA, nos leva a considerar elementos ignorados pela abordagem do guardião-gastador, como a forte influência exercida pelo projeto hegemônico, pela seletividade estratégica, pelas contingências estruturais, pelo imaginário econômico e pelas crises tendenciais do capitalismo através da agência do sistema orçamentário (Jessop, 2010). O desenvolvimento desses conceitos envolve a compreensão de que funcionamento do Estado capitalista (a forma-Estado) não é determinado pela estrutura da realidade econômica (forma-valor), isto é, os determinantes estruturais não são capazes de definir um modelo estatal, pois são parâmetros abstratos que não possuem entre si uma coordenação e/ou determinação concreta. A separação institucional do Estado em relação ao circuito do capital - ou do político em relação ao econômico - e suas formas de representação, de intervenção e de articulação, criam dinâmicas específicas a partir das estratégias de classe e de acumulação.

Supomos, em nossa análise, que é por isso que, no caso brasileiro, as consequências esperadas da inflexão na política econômica via aprovação do Teto de Gastos - que se configurou como uma estratégia de acumulação do bloco de poder – não se concretizaram. O objetivo, apoiado pelas principais frações da elite empresarial e pela maior parte dos atores políticos, era concentrar poder nas mãos dos guardiões, que impediriam mais facilmente o crescimento das despesas primárias, tornando as despesas mais eficientes, reduzindo a presença desnecessária do Estado da economia, estabilizando a trajetória da dívida pública, possibilitando o retorno do investimento privado. No entanto, a classe política que abraçou o Teto de Gastos passou a “orientar suas estratégias e táticas à luz de sua compreensão da conjuntura” (Jessop, 2001, P. 1224), através da ampliação da autonomia política em relação ao Poder Executivo e, conseqüentemente, em relação aos guardiões. A estrutura fiscal-orçamentária, principal palco para essas estratégias, demonstrou, ao longo do tempo, “reforçar seletivamente formas específicas de ação” (Jessop, 2001, P. 1224) que protegiam os gastos financeiros de um lado, mas que garantiam privilégios individuais de outro, como o crescimento da fatia parlamentar dos recursos e das renúncias fiscais. Ou seja, apesar do poder evidente da estratégia fiscal mais restritiva da história do país, a resposta política não foi de adesão total ao

projeto.

Nesse sentido, os papéis estilizados dos modelos institucionalistas ganham mais complexidade. Questionaremos, então, se o fortalecimento dos guardiões em momentos de arrocho fiscal seria uma consequência natural em cenário de restrição fiscal, já que isso não pôde ser observado no Brasil após a aprovação do Teto de Gastos. Para realizar esse esforço, é necessário compreender as origens históricas das regras fiscais, suas consequências e suas conexões com a ordem econômica vigente. O enfraquecimento dos gastadores – que, no caso brasileiro, são os ministros de Estado - e a transformação destes em guardiões dos seus próprios orçamentos, também devem ser problematizados, tendo em vista que a expansão das emendas parlamentares alterou significativamente a dinâmica das indicações ministeriais e o equilíbrio do sistema político como um todo.

A suposta naturalização ou isenção dos controladores externos, por sua vez, será colocada em xeque durante a investigação sobre as tendências político-culturais predominantes nos espaços que assumem este papel, como nos grandes veículos de mídia, no Instituto Fiscal Independente – IFI, no próprio Congresso e nas organizações do terceiro setor. Da mesma forma, não se pode dizer que os parlamentares se tornaram simples definidores de prioridades no orçamento brasileiro. A participação cada vez maior do Congresso na indicação de despesas fragmentadas e municipalizadas além de não condizer com a caracterização de Good (2014) a respeito desta categoria, é elemento central de um novo arranjo político que surge da crise generalizada da segunda década deste século. A investigação se dará, então, sob os verdadeiros instrumentos de priorização e planejamento e sob os efeitos da limitação fiscal nesses instrumentos, que beneficiaram a manutenção de privilégios e não tornaram o orçamento mais eficiente, como previa a teoria.

Está claro que o que está em jogo é a relação da sociedade com o Estado. A complexidade do processo envolve tanto a inter-relação entre as instituições do Estado, como a relação dessas com as instituições não estatais, participantes ativos do sistema de reprodução da acumulação de capital e da dominação política. Consideramos, portanto, que somente a partir de uma metodologia que se atenha a elementos institucionais e extra institucionais - que respondem de forma singular e irregular à estrutura das relações capitalistas -, influenciados e orquestrados por agentes que perseguem estratégias possíveis em uma estrutura seletiva, pode dar conta da complexidade da disputa em torno do orçamento público e da sua relação com a condução da macropolítica.

Utilizaremos como recurso metodológico aplicado a narrativa analítica para dar consistência factual à análise do episódio, por incorporar a história na contextualização político-institucional do fenômeno. Para isso, será situado historicamente o avanço da administração neoliberal (cortes de gastos sociais, privatizações, desregulamentação) e sua influência no sistema orçamentário, observando que são criadas trajetórias dependentes que limitam as mudanças através do próprio sistema estabelecido, sendo mais difícil reverter as políticas de ajuste do que implementá-las.

A revisão bibliográfica fundamental para o presente trabalho foi realizada a partir de livros, artigos acadêmicos, teses, dissertações e documentos oficiais. Cabe mencionar a importância de cinco obras em especial: a) o livro seminal de Aaron Wildavsky, *The politics of the public budgeting*, de 1964; b) o livro de David Good, *The politics of public money*, de 2014; c) o livro de Bob Jessop, *State Theory: Putting Capitalist States in Their Place*, de 1990, e seu artigo *Institutional re(turns) and the strategic-relational approach*, de 2001; d) o livro publicado *Governança Orçamentária no Brasil*, pelo IPEA em 2022.

A investigação empírica adotará uma abordagem qualitativa, analisando os dados e documentos à luz da SRA e perspectivas teóricas confluentes, como o realismo crítico, a análise do discurso, a economia política cultural, a dependência da trajetória e a gestão de crises no capitalismo. A análise das despesas da administração pública será relevante para o tipo de investigação empregado aqui, pois investiga não apenas o montante de recursos alocados à determinada área ou para cumprimento de finalidade específica, mas também como essas destinações de recursos evoluíram ao longo do tempo, possibilitando avaliação sobre as prioridades do governo na implementação de políticas públicas no decorrer do tempo (Oliveira, 2009; Piola e Vieira, 2024). Nesse sentido, serão utilizados dados coletados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP, mantido pelo Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO, a partir da consulta livre no Painel do Orçamento Federal para os gastos da União. O período analisado será de 2014 a 2024. Para o resultado, foram selecionadas as seguintes variáveis: unidade orçamentária; função; programa; ação; localizador; UF; plano orçamentário; grupo de despesa; modalidade de aplicação; natureza de despesa; resultado primário; e fonte. Os valores de execução orçamentário-financeira disponíveis e obtidos foram das dotações iniciais, dotações atualizadas e empenhadas. O relatório foi exportado como planilha no formato Excel.

Esse esforço será enriquecido a partir da análise documental de leis, regulamentos e

discursos políticos, em especial os realizados durante as discussões travadas na Comissão de Orçamento do Congresso - CMO. Matérias jornalísticas também serão escrutinadas na análise da posição hegemônica dos atores, principalmente dos controladores externos, como os grandes veículos de mídia e seus financiadores.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1) A Ciência Política estadunidense

O trabalho seminal *The politics of the budgetary process*, desenvolvido por Aaron Wildavsky em 1964, surge no curso de expansão e institucionalização da Ciência Política como disciplina nos Estados Unidos, cuja influência foi buscada no behaviorismo, aliado ao positivismo científico e à teoria da escolha racional. No início dos anos 1950, prosperou a ideia entre os cientistas políticos de uma disciplina modelada pelos métodos das ciências naturais, que tivesse autonomia e se diferenciasse das outras ciências sociais. A revolução behaviorista, como ficou conhecido o movimento que desviou o interesse de estudiosos para o (pretensamente previsível) comportamento político, se tornou um mote da consolidação da disciplina, que também tinha como um dos pontos programáticos a separação da Ciência Política verdadeiramente científica da história do pensamento político e das teorias políticas normativas (Easton, 1953).

Um argumento comum era que a teoria política clássica havia sido reduzida a uma espécie de análise histórica que vivia parasitariamente das ideias do passado, abdicando de seu papel tradicional de construir uma moldura de análise consistentes. Essa forma de pensar a Ciência Política causou o isolamento da teoria política das questões práticas mais candentes: mesmo hoje em dia, a análise da literatura produzida nos EUA mostra que textos de teoria política, clássicos e modernos, são literalmente ignorados pela produção acadêmica das outras quatro subáreas mais ligadas ao empirismo da Ciência Política: política americana, política comparada, relações internacionais e políticas públicas (Feres Jr., 2001)

As principais características que diferenciavam o behaviorismo das antigas formas de estudos da Ciência Política consistiam, primeiro, na crença de que era possível encontrar padrões no comportamento político humano e, segundo, que esses padrões poderiam ser confirmados por meio de testes empíricos. Além disso, houve uma busca por maior rigor nos métodos para a aquisição de dados e para a análise destes, isto é, a quantificação passou a assumir um lugar central na disciplina, ampliando o uso de técnicas cada vez mais sofisticadas de pesquisa empírica, como questionários, entrevistas, amostras, análises de regressão, análises de fator, modelos racionais, e assim por diante (Easton, 2002). Predominou, então, por um bom tempo, nas principais publicações da disciplina, o foco estrito no comportamento de agentes políticos e o apreço por modelos estilizados, nos quais se organizam agentes em vácuo histórico

e social (Miguel, 2024).

Apesar de haver, no ápice do behaviorismo, um discurso que tomava os valores do pesquisador e da sociedade como passíveis de exclusão do processo de investigação, Ball (1993) e Feres Jr. (2001) lembram que, durante a Guerra Fria, a Ciência Política serviu também como aparelho ideológico do Estado americano, a partir de uma visão interessada de democracia. As pesquisas baseadas em métodos *survey*, dependente de árduo trabalho de coleta e análise de dados, necessitava de grande aporte de recursos e estrutura institucional. Os adeptos dessa vertente logo se tornaram altamente dependentes das fontes de financiamento, privadas e públicas⁶, e, portanto, suscetíveis ao controle e à seletividade dos temas de pesquisa. Os efeitos disso são observados quando os cientistas políticos passam a deixar de lado temas controversos que pudessem ser recebidos com desconfiança pelas fontes de financiamento: para Ball (1993), a rejeição aparente de julgamentos de valor na produção intelectual dos behavioristas esconde uma tendência de enaltecimento de uma versão conservadora do liberalismo americano.

Os críticos ao *mainstream* das Ciências Sociais americanas, em geral, raramente são cientistas políticos (Feres Jr., 2001). A falta de uma crítica à sociedade e à política americana é notável na falta de publicações sobre as relações de dominação do capital, em um país no qual as frações dominantes possuem imenso poder político. Mokhiber e Weissman (2000), ao analisarem mais de mil artigos apresentados na Associação Americana de Ciência Política (APSA) só acharam dois resumos que mencionavam palavra “corporation” (corporação). De todos os artigos, apenas 3,6 % dos trabalhos tratavam, de maneira central ou marginal, da questão do poder do capital. Já entre as teses de doutorado em Ciência Política defendidas nos dois anos anteriores à publicação do artigo, os resultados não foram muito diferentes: apenas 75 dissertações usavam a palavra “corporation” no resumo, contra 43 que usavam a palavra “baseball”, e 1.008 que continham a palavra “war”.

A verdade é que a *behavioral revolution* não obteve o sucesso esperado e não ganhou relevância acadêmica significativa mesmo nas áreas em que mais se investiram recursos, como nos estudos sobre modernização e desenvolvimento de países de Terceiro Mundo, teoria da revolução, estabilidade política, e sobre o regime soviético, o fracasso mais iminente. Mesmo assim, a Ciência Política se manteve afastada em grande medida a possibilidade de

⁶ O caso do financiamento da Fundação Ford é emblemático: “[...] é difícil contar a história da behavioral revolution sem notar que a Fundação Ford esteve umbilicalmente envolvida com o financiamento das pesquisas e com a promoção dos acadêmicos desse movimento.” (FERES JR., 2001, P.104)

contribuições mais heterodoxas, como as marxistas. Mesmo as ideias de Jurgen Habermas e Michel Foucault, autores de grande sucesso nos EUA, principalmente em disciplinas como História, Sociologia, Antropologia e estudos da cultura, tiveram quase nenhuma influência na Ciência Política. Uma pequena exceção se encontra nos debates mais normativos sobre teoria política, subárea praticamente isolada das outras com viés empiricistas (política americana, política comparada, relações internacionais e políticas públicas).

A partir da década de 1970, uma reação ao caráter descritivo, a-teórico e paroquial que a disciplina havia adotado, começa a ganhar força, encontrando espaço em variadas abordagens, como no estruturalismo e no funcionalismo⁷. A abordagem neo-institucionalista também passa a apresentar orientação crítica ao behaviorismo e à ideia de que a soma das preferências individuais explicaria o comportamento coletivo (Immergut, 1998). As instituições voltam ao centro do debate: para os institucionalistas, a ação política seria determinada primordialmente por elas, pois moldariam e condicionariam o comportamento dos indivíduos, seja por meio de constrangimentos, seja por meio de seletividades. Assim, rejeitam a centralidade das preferências individuais de um lado, bem como a imposição de estrutura social que força causal de todas as situações sociais (como pensam os estruturalistas). Ao invés disso, os resultados sociais seriam, por conseguinte, tanto o produto dos resultados das condutas individuais como o reflexo de determinadas estruturas (Nascimento, 2009).

É a partir dessa convicção que a perspectiva neo-institucionalista põe em destaque duas categorias teóricas essenciais à análise das instituições: a estrutura, isto é, os recursos ou as restrições - determinados por uma conjuntura de normas, regras, condições – sob os quais os atores tomam decisões de ação; e a agência, isto é, as ações (ou a capacidade de agir) que os indivíduos realizam (ou podem realizar) em determinada estrutura. Apesar de dividido em três correntes principais - novos institucionalismos histórico, sociológico e da escolha racional -, o movimento teórico apresenta evidentes pontos em comum, que Goodin (1996) delimita como as seguintes proposições: “a) os agentes individuais e os grupos perseguem seus projetos em um contexto coletivamente constrangido (constraints); b) estas restrições tomam de instituições, padrões organizados de normas e papéis socialmente construídos, e condutas socialmente

⁷O estruturalismo é um amplo e difuso movimento teórico e metodológico, que ganha força especialmente na França em meados do século XX através de obras dedicadas a tornar a estrutura social elemento central das análises dos fenômenos sociais como as de Lévi-Strauss, Roland Barthes e Althusser. O funcionalismo, apesar de também ser aplicado em variados campos de estudo, aparece principalmente sob a figura de Émile Durkheim, com sua visão sistêmica da sociedade, que seria composta por diferentes partes interdependentes que funcionam em conjunto para garantir a ordem e a continuidade social.

prescritas, os quais são criados e recriados continuamente; c) tais restrições são em algum aspecto vantajosas para os indivíduos e grupos para a persecução de seus projetos particulares; d) os mesmos fatores contextuais que constroem as ações dos indivíduos e dos grupos também moldam seus motivos, desejos, preferências; e) estas restrições podem ser o produto de raízes históricas, resíduos de ações e decisões pensadas; f) as restrições preservam, representam e distribuem diferentes recursos de poder a diferentes grupos e indivíduos; g) as ações individuais e coletivas, contextualmente constrangidas e socialmente modeladas são o motor que conduz a vida social.” (Goodin apud Nascimento, 2009, p. 99).

Fica claro que, com novos elementos – temáticos, metodológicos e ontológicos, como observa Jessop (2001) – a descoberta de que as “instituições importam” caminha em direção à ideia de que as elas representam uma força autônoma dentro da política, com efeitos consideráveis nas ações e nos resultados. Do ponto de vista temático, os vários aspectos institucionais da vida social passam a ser incluídos entre os temas-chave da investigação social; do metodológico, os aspectos institucionais da vida social passam a fornecer um ponto de entrada produtivo para explorar e explicar os fenômenos; do ontológico, as instituições ganham o aspecto de fundamentos essenciais da existência social (Jessop, 2001).

Em relação aos autores que propõem as metodologias de análise do processo orçamentário mais utilizadas no debate institucionalista, Aaron Wildavsky e David Good, não é possível enquadrá-los exatamente em nenhuma das molduras apresentadas. É evidente que ambos carregam influência dos fatores históricos, metodológicos e ideológicos que cercam a Ciência Política tradicional, cada um submetido ao contexto sociopolítico da época em que publicaram suas principais obras (1964 a primeira e 2014 a segunda). Vale mencionar, por exemplo, que a presença neo-institucionalista foi sentida, inicialmente, na área da análise de políticas públicas e, no caso da abordagem da escolha racional, no estudo do legislativo norte-americano. Isso explica a predominância dos axiomas da escolha racional e do individualismo metodológico nas análises políticas em geral, principalmente nas americanas (Nascimento, 2009).

É de se esperar, então, que Wildavsky tenha empregado métodos empíricos com foco em estabelecer modelo estilizado de comportamentos observáveis, com certa limitação em explorar os fatores extra institucionais envolvidos no processo orçamentário. Apesar da dificuldade em observar os nuances das relações de poder, não se pode dizer que sua abordagem se limita ao empiricismo esvaziado comum ao behaviorismo. Em sua obra seminal, por

exemplo, há uma compreensão sobre a limitação da racionalidade dos atores envolvidos, já que não dispunham de informações perfeitas e não tinham capacidade cognitiva ilimitada para processá-las. Além disso, Wildavsky (1964) apresenta um interesse especial no processo político, com suas negociações, disputas e barganhas que determinam a dinâmica da alocação de recursos, mesmo não tendo explorado mais a fundo as dinâmicas de assimetria de poder e a influência de grupos de interesse.

Em geral, a abordagem do guardião-gastador oferece um modelo mais simplificado, no qual a competição se dá principalmente pela disputa de recursos dentro de um conjunto de regras relativamente estável. David Good, por sua vez, bebe na fonte das indagações frequentes do neo-institucionalismo e aprofunda a análise, incorporando uma perspectiva mais estratégica e realista das relações de poder, explicitamente reconhecendo a existência de múltiplos grupos de interesse e suas estratégias de influência no processo.

Em Good (2014), a capacidade de influência de um ator não seria derivada apenas de sua posição institucional, mas resultaria de uma complexa interação entre essa posição, o controle da informação, a capacidade de mobilização política e a habilidade de construir narrativas e argumentos persuasivos. O autor inova em observar que o poder opera para não apenas determinar a alocação de recursos, mas também para configurar as próprias regras do jogo orçamentário, e sofisticar o olhar sobre a forma como diferentes atores moldam o orçamento para atender seus interesses.

2.2) A abordagem institucionalista do processo orçamentário

O trabalho de Wildavsky, diante do desafio de compreender “como o processo orçamentário realmente funciona” (Wildavsky, 1964, P. 7), em meio ao grande número de interações possíveis e de elementos políticos observáveis, procurou identificar os atores capazes de influenciar o processo decisório do orçamento público. Na tentativa de estabelecer padrões de comportamento entre os agentes envolvidos, propôs dividi-los em dois grupos principais: guardiões e gastadores.

O modelo, derivado da expectativa de comportamento associada a posições definidas institucionalmente, se refere aos guardiões como os atores responsáveis pela gerência do centro de governo, cuja função principal seria manter a posição fiscal sustentável ao longo do tempo, enquanto os gastadores teriam como prioridade a entrega de bens e serviços públicos para a sociedade e, portanto, tenderiam a atuar pela ampliação das despesas. Nesse quadro, a interação

entre os atores, para Wildavsky (1964; 1975), refletiria alguns padrões de comportamento, como: a) as divergências entre os guardiões e gastadores podem aflorar na ausência de regras e de procedimentos formais de controle financeiro; b) as estratégias e práticas dos atores proporcionam um certo tipo de “rotina” para as políticas orçamentária; c) o impacto da reforma nas políticas orçamentárias tende a ser limitado.

O conflito entre os agentes, nesse sentido, não seria necessariamente problemático, tendo um papel importante na modelagem dos comportamentos: em um modelo altamente competitivo, os atores precisam se especializar. A divisão de papéis entre guardiões e gastadores, então, seria resultado da escassez universal de recursos e a interação entre os lados tenderia à especialização e à produção de orçamentos “melhores”.

Nesse conflito “construtivo”, os atores empregam uma variedade de estratégias, práticas e procedimentos para ampliar seus objetivos em negociações orçamentárias em um sistema com opções limitadas aos atores. Na busca pela proteção do erário público dos gastadores, os guardiões podem utilizar sua autoridade legislativa e administrativa, exercer diferentes formas de persuasão ou negociação, ou então alterar os procedimentos de tomada de decisões do orçamento. Tal persuasão pode partir do uso de influência política para a posição de interesse, através da atração de suporte ministerial ou do Congresso e da mobilização de grupos de interesse, da mídia ou de membros influentes do corpo administrativo. Os gastadores, por sua vez, devem seguir as regras, mas são capazes de explorar oportunidades disponíveis no momento apropriado. Nesse caso, é importante expertise política, baseada nas relações com os beneficiados pelo programa defendido ou no conhecimento específico do serviço (Wildavsky, 1964; Kelly e Wanna, 2001).

Um aspecto central ao modelo de Wildavsky é o incrementalismo: os atores se baseiam em experiências passadas como um guia, o que pode trazer mais confiança às demandas e uma maior possibilidade de aprovação, assim como implica em mudanças anuais regulares de despesas em todas as áreas de despesas. Considera-se, portanto, que, mais do que rever constantemente suas escolhas, os tomadores de decisões do orçamento tendem a “satisfazer-se” com a limitação imposta. Os atores, com a compreensão da dificuldade de se obter mais recursos, estariam mais preocupados com incrementos pequenos de uma base existente.

Sob condições estáveis, o jogo da política orçamentária se transforma em rotina: cada jogador sabe o que esperar do outro. As reformas orçamentárias, por seu turno, alteram esse

pretensão equilíbrio e acordos consolidados se tornam contestáveis. Wildavsky (1964) é assertivo ao considerar que as reformas orçamentárias possuem caráter fortemente político: “(...) longe de ser uma questão neutra de *"better budgeting"*, as reformas propostas inevitavelmente contêm implicações importantes para o sistema político; isto é, para a questão de "quem recebe o quê" nas decisões governamentais.” (Wildavsky, 1964, P.129). Mesmo que o autor não explore os conflitos que podem motivar uma reforma a partir de um olhar para as relações sociais, ele apresenta uma compreensão bem clara de que não basta uma mudança institucional para mudar a forma que o orçamento é disputado.

Essa abordagem prosperou como metodologia chave entre as análises do processo orçamentário no âmbito da Ciência Política. Estudos empíricos sobre resultados e reformas orçamentárias, que chegam a conclusões partir do olhar para os efeitos recíprocos entre atores que desempenham papéis institucionais altamente estilizados, foram aceitos como descrição convencional por grupos de profissionais da área governamental e de instituições internacionais, como a OCDE, o Banco Mundial e o FMI. Para Kelly e Wanna (2001), a teoria provou ser suficientemente flexível para avaliar as diferenças na performance orçamentária em diferentes sistemas políticos, assim como para explicar o impacto da reforma orçamentária e de ambientes econômicos divergentes em relação a políticas orçamentárias. A questão que acaba menosprezada nesse tipo de metodologia diz respeito à contradição teórica sobre o que pode ser considerado uma boa performance orçamentária, uma discussão que, evidentemente, não é neutra.

Como é de se esperar, o modelo foi discutido e revisado de forma exaustiva pelo próprio autor e por outros estudiosos da área ao longo do tempo. Alterações concretas e significativas na estrutura econômica, no pensamento hegemônico e nas relações sociais, naturalmente, colocam em xeque as bases teóricas consolidadas. Meio século após a publicação inaugural de Wildavsky, sob influência de elementos neo-institucionalistas, observando novos paradigmas de governança, David Good (2014) propõe o acréscimo de dois novos papéis à abordagem do guardião-gastador: os definidores de prioridade (*prioriry setters*) e os controladores externos (*financial watchdogs*). Os novos elementos, que seriam consequências da inserção do Nova Gestão Pública - NGP (*New Public Management – NPM*), de um lado derivam das exigências de se gastar dentro de limites estabelecidos por regras fiscais e, de outro, dos novos instrumentos para a cobrança por melhores serviços públicos e aumento da performance da ação do Estado, em cenário de maior transparência dos gastos públicos e accountability fiscal.

A ênfase do debate sobre o orçamento desviou-se do desenvolvimento de políticas para as questões dos resultados sociais da despesa, o que reduziu a legitimidade dos gastadores, que em alguns casos, passaram a adotar também o papel de guardiões, comprometidos com a redução de gastos. O argumento central da NGP representa uma estratégia, levada a cabo por atores do Estado e de fora dele, central para exploração teórica desta dissertação. Para seus defensores, o processo orçamentário tradicional contribuía para o aumento das despesas do governo, pois não era capaz restringir a ação dos gastadores, ocasionando em acréscimos incrementais de despesa na tomada de decisões. Estabelece-se, então, uma ligação das normas orçamentárias com os objetivos fiscais restritivos.

Os definidores de prioridades, nesse cenário, seriam aqueles atores responsáveis pela forte influência na agenda prioritária do presidente e que teriam a capacidade de influenciar diretamente a atuação dos guardiões. Esse papel pode ser desempenhado por um gastador, mas caso o ator seja um definidor de prioridades, deve-se observar que conta “com recursos e instrumentos diferenciados que proporcionariam capacidade de comando, de coordenação e de implementação superior à dos tradicionais gastadores” (Borges, 2022, p. 46). A emergência dos definidores de prioridades altera a dinâmica do processo orçamentário, usualmente enfraquecendo os demais atores e abalando as relações de poder entre guardiões e gastadores.

Já os controladores externos estariam interessados na performance (provisão de serviços públicos de qualidade), na eficiência dos gastadores e dos definidores de prioridade, bem como na questão fiscal, responsabilidade do guardião. São representados, em geral, pelos órgãos de controle, internos e externos, as Instituições Fiscais Independentes (IFIs), a sociedade civil organizada e os grandes veículos de mídia. A interação e a disputa por recursos, agora mediadas pela atuação dos controladores externos, teriam alterado significativamente a dinâmica orçamentária, privilegiando algumas posições em detrimento de outras.

A influência dos controladores externos seria alcançada através da credibilidade observada pelos atores envolvidos, esta derivada da capacidade, do profissionalismo e da independência, sem maiores interesses envolvidos. Assim como no modelo de Wildavsky, as estratégias seriam moldadas pelas regras, formais e informais, que regulam o processo decisório como forma de realizar o seu poder de agência em relação aos demais. O presidente pode ter um papel central na definição de prioridades, por, por exemplo, tentar seguir as suas promessas de campanha ampliando despesas. Nesse caso, entraria em conflito com os guardiões, processo que seria provavelmente mediado pelos controladores externos.

Nesse modelo, de forma geral:

- a) os guardiões seriam representados pelas agências centrais de finanças – AGF, que, no Brasil, seria essencialmente o Ministério da Fazenda e suas secretarias. Suas capacidades são vistas na autoridade dos ministros para bloquear gastos; pela existência de limites de caixa; pela flexibilidade dada a esse ministro para alterar a lei aprovada; e pela existência de barreiras institucionais para mudanças nas leis do orçamento durante a fase de execução do orçamento.
- b) Os gastadores seriam representados pelos ministérios setoriais. Suas capacidades são vistas estrutura de negociação com os demais ministérios; nas regras orçamentárias que favoreçam a inclusão de novos programas e ações e o ajuste necessário àqueles em andamento; e na participação no processo decisório de distribuição de recursos em programas e ações que demandem integração vertical e horizontal.
- c) Os definidores de prioridade seriam representados pelo gabinete da presidência, pela Junta de Execução Orçamentária – JEO e por atores capazes de influenciar a agenda governamental ou o destino das despesas. Sua capacidade é vista na garantia de fluxos financeiros para a execução dos programas e ações; no fortalecimento dos recursos materiais necessários para a execução dos programas e ações; e no apoio presidencial para a resolução de impasses durante a execução.
- d) Os controladores externos seriam representados pelo TCU, pela IFI, pelos grandes veículos de mídia e pelo Congresso. Sua capacidade é vista quando te, acesso às informações necessárias para a realização de auditorias e avaliações; quando contar com veículos de comunicação para a divulgação dos relatórios das avaliações; e quando conquistar a credibilidade quanto aos seus relatórios e avaliações.

Apesar de observar atentamente as posições políticas conflitantes e situar a complexificação do processo orçamentário - que se concretiza com a supervalorização das necessidades governamentais de priorizar e performar - no cenário macroeconômico de arrocho fiscal, Good (2014) não se propõe a estabelecer relações com o aprofundamento dos padrões de acumulação ou com a consolidação do pensamento neoliberal como forma hegemônica de governo. A NGP é tratada quase como um desenvolvimento técnico dos processos

orçamentários. Do mesmo modo, o autor não se propõe a explorar as origens da NGP e a sua representatividade para um novo modelo de gestão econômica amparado na necessidade constante de se cortar despesas. Os argumentos de que eram necessárias reformas que fortificassem a posição dos guardiões do orçamento já que aos governos cabia limitar o tamanho e o crescimento das despesas públicas; de que os orçamentos deveriam ser projetados para permitir flexibilidade e aumentar a responsabilidade dos gerentes, racionalizando recursos; e de que os problemas poderiam ser resolvidos com a adoção de técnicas de gerenciamento do setor privado são, assim, despolitizados.

2.3) Abordagem estratégica-relacional: uma complexificação necessária

O desinteresse, por parte da Ciência Política tradicional, em investigar os nexos entre o comportamento institucional e a ordem político-econômica vigente, na perspectiva que será refletida neste trabalho, funda-se em uma concepção restrita do que é político, que tende a não dar a devida atenção a fenômenos cruciais às mudanças nos processos estatais e, portanto, na política orçamentária. Por outro lado, é notável que o afastamento das contribuições marxistas sobre a compreensão dos processos políticos do Estado também é fruto de certo subdesenvolvimento teórico no campo. A predominância de uma visão determinista (ou economicista), sob a qual a política seria um simples reflexo das estruturas econômicas - ou um mero instrumento da classe dominante -, provocou o distanciamento dos estudos marxistas em relação à investigação das especificidades do Estado, principalmente na primeira metade do século XX. Mais recentemente, por volta da década de 70, alguns marxistas europeus nadaram contra essa corrente, como é o caso de Nicos Poulantzas, dos adeptos do debate sobre a derivação do Estado, como Claus Offe e Bob Jessop. De diferentes maneiras, esses autores recuperaram a investigação sobre as especificidades do político e o entendimento de que o Estado capitalista, apesar de responder, em grande medida, aos interesses das classes dominantes, possui mecanismos autônomos, que se perpetuam e se modificam a partir da constante disputa (desigual) entre as frações sociais.

Seguindo Holloway e Piccioto (1978), somente é possível fugir da dicotomia entre o determinismo econômico e a autonomia da política, através de uma teoria adequada dessa relação, fundamentada nas especificidades do desenvolvimento político a partir da análise da produção capitalista. O debate sobre a derivação do Estado, florescido na Alemanha e na Grã-Bretanha na década de 70 do século passado, buscou diferenciar-se não só da teoria marxista ortodoxa - criando uma variante do materialismo histórico ao considerar o Estado um campo de

ação que possui contradições e dinâmicas próprias e não um simples reflexo das estruturas econômicas (ou superestruturas) -, mas procurou repensar o Estado e o Direito opondo-se também às concepções dominantes, como o keynesianismo mais ligado à social democracia e a crescente influência neoliberal na Administração Pública.

No terreno marxista, a crítica dos teóricos derivacionistas à visão do Capitalismo Monopolista de Estado (Stamocap) é central para a compreensão do porquê de considerarem o economicismo é um caminho equivocado. Os autores adeptos da visão Stamocap, apesar de constituírem uma diversa gama de teorias a respeito do Estado, consentem que a atuação estatal - no sistema de crédito, na política fiscal, nos instrumentos orçamentários de planejamento e nas despesas civis e militares - estaria integralmente (ou quase) comprometida em manter a acumulação de capital e garantir os interesses estratégicos de setores monopolistas. Bob Jessop (1982) explica: “(...) o Estado Stamocap é geralmente tratado como um estágio distinto do capitalismo, caracterizado pela fusão das forças monopolistas com o Estado burguês para formar um único mecanismo de exploração econômica” (Jessop, 1982, P. 32). Assim, além de suas supostas funções no aumento da taxa de exploração do trabalho assalariado e no alívio dos monopólios de tarefas econômicas essenciais não lucrativas, o Estado também exploraria outras classes e frações burguesas por meio de sua política fiscal e orçamentária e reorganizaria todas as esferas da vida social para manter o poder e os lucros do monopólio.

Para os adeptos do debate da derivação do Estado como Jessop, no entanto, apesar de não abandonarem algumas concepções acerca do Stamocap (principalmente da perspectiva mais atenta à relação do Estado com a dinâmica capitalista de produção), a integração total entre o setor monopolista e o Estado não pode ser verificada. Tanto a visão que observa a primazia do político na análise do funcionamento do Estado (na qual a fusão entre poder do monopólio e do Estado é vista como resposta da luta política de uma fração do capital, não como resultado das próprias relações econômicas inerentes ao modo capitalista de produção), como a que entende a atuação política como consequência imediata das relações econômicas, não seriam capazes de capturar as nuances, do ponto de vista conceitual, da relação entre Estado capitalista, classes dominantes e burocracia (ou elite) estatal.

Para Margaret Wirth (2011), a teoria do Stamocap revela lacunas teóricas notáveis. Ela nota que ao observarem os fenômenos pelas lentes do determinismo econômico, seus discípulos descrevem as funções econômicas do Estado como elemento exterior ao capitalismo, em vez de serem pensados como parte inerente à relação de capital, um elemento essencial para a

reprodução das relações capitalistas sob determinadas condições históricas.

Essa bagagem crítica ao Estado Stamocap contribuiu para que Jessop seguisse com a adesão a uma teoria relacional do Estado, com estreitas aproximações com o pensamento poulantziano, e desenvolvesse a Abordagem Estratégica-Relacional (strategic-relational approach - SRA). Para Poulantzas, o Estado deveria ser estudado como uma relação social, isto é, um objeto de análise que não é um instrumento passivo ou um ator neutro. O Estado poulantziano é moldado pela luta de classes constituída nas formações sociais, sendo então um fator de coesão de uma determinada formação social, de seu funcionamento e de sua reprodução. Nele, se inserem as contradições da formação social, impedindo que se aniquilem as classes sociais e, portanto, que se destrua a formação vigente.

Compreendendo o Estado como questão central para a análise das relações sociais, Jessop passa a construir seu arcabouço teórico em diálogo com as novas correntes presentes nas ciências sociais. Na SRA, ao passo que reconhece efeitos positivos da “virada institucionalista” (isto é, do retorno das instituições como objeto de análise relevante no campo das ciências sociais), o autor preocupa-se em estabelecer critérios rigorosos para a análise do Estado e da Política, compreendendo o surgimento e a transformação institucional como processos evolutivos e complexos, situados em determinados espaços e tempos, fortemente influenciados, mas não determinados, pela estrutura econômica e por formas de poder e dominação. Em suas palavras:

“[...] fazer uma “virada institucional” (institutional turn) requer que as instituições sejam colocadas em seu lugar. Isso envolve várias etapas. A primeira etapa é definir, localizar e tematizar as instituições para que se tornem menos vagas e liminares. A próxima é entender como as instituições operam e são reproduzidas por meio de ações rotineiras que “fazem” ou desempenham as instituições. [...] Deve-se, então, olhar além da naturalização das instituições para examinar o surgimento institucional como um fenômeno evolutivo complexo [...]. Etapas adicionais em uma agenda de pesquisa podem incluir questões sobre inserção institucional ou sobre governança institucional, ou seja, a governança de instituições e relações interinstitucionais e seus ambientes sistêmicos. Finalmente, deve-se examinar questões de design e implementação institucional - questões que também exigiriam atenção às

habilidades e capacidades reflexivas dos atores, bem como às disjunções inevitáveis entre as intenções dos designers institucionais e os resultados institucionais reais [...] (Jessop, 2001, P. 1221).

Nesse debate, Jessop dá novos contornos a uma questão central às diferentes visões institucionalistas: a relação entre estrutura e agência. É verdade que as correntes neo-institucionalistas, em contraponto à compreensão do sujeito social como um ator dotado de livre arbítrio ou mesmo como um elemento passivo - absolutamente sujeitado pelas estruturas e instituições - , retomaram a discussão sobre a importância de combinar a agência (estratégia dos atores em determinadas condições) e a estrutura (regras, normas e recursos que constroem ou facilitam as ações) para a análise dos fenômenos sociopolíticos, mas, em sua maior parte, de forma ainda assentada em princípios da teoria da escolha racional, principalmente nas análises voltadas ao comportamento de ocupantes de cargos em instituições formais (Budge e Laver, 1986; Laver e Shepsle, 1990; Miller, 1998).

A volta das instituições não significou a rejeição completa das premissas do individualismo metodológico, na medida em que a concepção do “Homem-Político” dos neo-institucionalistas é semelhante à concepção do “Homem Econômico” dos economistas neoclássicos (Arrow, 1951; Downs, 1957). Como lembra Peres (2008),

“o retorno das instituições, nos moldes adotados pelos neo-institucionalistas da política, somente pôde fazer sentido no contexto do individualismo metodológico da Economia [...] porque, com esse enfoque, que concebeu um mundo sem instituições e, por isso mesmo, tenebroso, onde decisões nunca são tomadas e a coletividade jamais chega a alguma vontade majoritária estável – ou, então, prevalecendo apenas a vontade de um ditador – , torna-se ainda mais evidente a força e a importância das instituições como variáveis determinantes das decisões minimamente justas e estáveis” (Peres, 2008, P. 65).

Bons exemplos são os trabalhos de Ostrom (1990;1991) e suas aplicações, onde as instituições e suas regras formais e informais são fundamentais para evitar o esgotamento dos

recursos comuns⁸ nas sociedades, tendo em vista que se assume o pressuposto de que a racionalidade individual dos agentes os levaria a maximizar o consumo próprio dos recursos, utilizando o máximo de recursos no menor espaço de tempo possível. Alguns estudos recentes (Wagner, 2012; Barcelos et al, 2022; Mattos, 2022) realizaram o esforço de enquadrar a governança orçamentária nos princípios ostromnianos, como “uma estrutura, isto é, um conjunto de leis, normas, regras e práticas (instituições) relevantes no processo alocativo” (Barcelos et al, 2022, P. 80). Mattos (2022), ao tratar os recursos públicos como *commons*, considera que a busca permanente pela maximização de recursos por parte dos atores nas suas áreas de atuação leva, recorrentemente, o sistema à exaustão na forma de déficits fiscais. Para o autor, a racionalidade coletiva nas contas públicas seria manifestada através da manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas, mas a lógica predatória individual desviaria os agentes deste foco.

Immergut (1998) lembra que mesmo o institucionalismo sociológico, apesar de apresentar concepções diferentes de racionalidade em relação aos teóricos da escolha racional, se aproxima de suas compreensões sobre a tomada de decisões e a formação das preferências (as decisões não são meras somas das preferências individuais). Para a autora, a “teoria organizacional” (como chama o institucionalismo sociológico), ao passo que é mais consistente que a teoria da escolha racional em rejeitar as suposições utilitaristas sobre a satisfação das preferências e interesses individuais por meio de decisões coletivas, não se preocupa explicitamente em avaliar como “as maneiras pelas quais os efeitos organizacionais, como a racionalidade limitada e a hierarquia burocrática, constituem mecanismos de dominação” (IMMERGUT, 1998, P. 16).

Já o institucionalismo histórico, ao enfatizar os limites da racionalidade e do conhecimento humano, que, a princípio, só poderiam ser corrigidos examinando a História, traça um forte paralelo com a obra de Max Weber, precursor do individualismo metodológico em sua compreensão da ação social a partir da perspectiva dos indivíduos⁹. Immergut (1998)

⁸ Os *commons goods*, explorados por Ostrom (1990), são aqueles que apresentam subtrabilidade, mas não excludibilidade. A subtrabilidade é a característica própria daqueles bens cujo uso por um exclui a possibilidade da fruição do bem por outro. A excludibilidade é a capacidade que se tem de impedir, ou regular o uso, ou o consumo, de um bem por um terceiro.

⁹ Esse paralelo, de acordo com Immergut (1998), ocorre principalmente através de três pontos principais: a) as racionalidades alternativas: se interessam por como diferentes grupos desenvolvem diferentes interpretações sobre seus interesses e objetivos, que podem divergir da racionalidade instrumental ocidental; b) a causalidade contextual: enfatizam que os eventos e resultados sociais são moldados por configurações complexas e interativas de fatores (instituições, ideias, política, etc.); c) contingência histórica: reconhecem o papel do acaso e da imprevisibilidade na história.

também lembra que a corrente surgiu em oposição a ideias marxistas da década de 70.

Jessop, por sua vez, reconhece que os novos institucionalismos histórico e sociológico são bem-sucedidos em superar a reificação das motivações humanas encontrada na perspectiva neoclássica da escolha racional, que vê a emergência institucional enraizada “na universalidade das ações de economia tomadas por indivíduos racionais pré-constituídos, orientados para o mecanismo de preços ou, pelo menos, para formas mensuráveis de maximização da utilidade” (Jessop, 2001, P. 1220). Para o autor, a análise das instituições deve envolver não apenas a conduta dos agentes e suas condições de ação, mas também a própria constituição de agentes, identidades, interesses e estratégias, pontos nos quais os neo-institucionalismos aplicados na Economia e os que se baseiam na escolha racional não se debruçam, mas que muitas versões do novo institucionalismo sociológico e histórico levam em consideração.

Jessop (1999; 2001) considera também que o neo-institucionalismo histórico avança em observar que as instituições têm microfundamentos e macrocontextos, à medida que são sustentadas em atividades individuais, organizacionais e interorganizacionais, mas estão inseridas em ordens institucionais funcionalmente diferenciadas. No entanto, observa que embora o interesse nas formas institucionais tenha permitido os teóricos dessa abordagem desenvolverem análises historicamente localizadas dos regimes de acumulação (como é o caso da abordagem da regulação), as análises tendem a ignorar as “limitações inerentes, contradições e dilemas de quaisquer e todos os regimes de acumulação e seus modos de regulação, o que reflete em problemas observados em algumas análises regulacionistas¹⁰ recentes das formas neoliberais de globalização e pós-fordismo” (Jessop, 2001, P. 1231)

O caminho proposto pelo autor, então, é um caminho alternativo. Munido da dialética materialista, explorando as trajetórias do simples ao complexo e do abstrato ao concreto, com o objetivo de desenhar uma dinâmica à altura da complexidade da relação estrutura-agência no capitalismo a partir da inserção dos fatores “estratégia” e “reflexividade”, oferece um modelo dinâmico, receptivo a contribuições das variadas vertentes. Caracterizada como “essencialmente heurística” pelo autor, a SRA destaca as “limitações de abordagens unilaterais ou que não conseguem passar de dualismos para análises dialéticas genuinamente recursivas-

10 A abordagem regulacionista é uma corrente de pensamento da economia política ligada ao institucionalismo histórico e ao marxismo que busca entender as dinâmicas do capitalismo através da compreensão de que cada período do capitalismo está assentado em um tipo específico de “regime de acumulação”, que por sua vez é operado através das “formas de regulação” (essencialmente, o conjunto de instituições, normas, regras e práticas que estabilizam o sistema capitalista em um determinado período histórico). Ver mais Boyer (1990), Jessop (1990) Arienti (2003).

reflexivas” (Jessop, 2001, P. 1222). Vai além também de uma visão estruturalista da reprodução capitalista para estudar as mediações institucionais e as estratégias de acumulação envolvidas na regularização do capital como uma relação social.

A obra poulantziana, nesse ponto, é a principal influência para Jessop, pois ele compreende, assim como Poulantzas, que o Estado é uma relação social exatamente no sentido de o capital também ser, o que evita visões do Estado como um simples instrumento ou como um sujeito próprio. Dois aspectos são importantes aqui: deve-se estudar o Estado enquanto instituição material, e para isso, a noção de seletividade estratégica é mobilizada, mas sem perder de vista a luta de classes em si, os conflitos de classe que estão no Estado e vão além deste (Dias, 2009). Teixeira e Pinto (2012) lembram que a visão relacional de Poulantzas (1977) é crucial para se evitar o equívoco, comum à ciência política contemporânea, que crê em uma suposta unidade entre prática política (ações do bloco no poder) e cena política (representação dos partidos políticos para um dado regime), reduzindo as relações de classe às relações entre partidos e as relações entre partidos às relações de classe. Os autores lembram que, no mundo concreto, há defasagem entre as práticas e a cena, no sentido de que o Estado relacional deixa de ser definido por meio de ideias pré-concebidas a respeito de seu papel ativo ou passivo e, sim, como um “campo e um processo estratégico onde se entrecruzam núcleos e redes de poder associados aos interesses de grupos e classes sociais” (Teixeira e Pinto, 2012, P. 2012).

Jessop, enquanto se aproxima fortemente de Poulantzas na perspectiva relacional do Estado, cria uma linha própria quando é desenvolvido o conceito de estratégia. Para Poulantzas (1975), o conceito de estratégia se resume à articulação entre a determinação estrutural de classes e as posições de classe em uma determinada formação social, lugar de existência das conjunturas, abrangendo principalmente os fenômenos de polarização e de alianças de classes. Tal movimento teórico é uma tentativa de ir do abstrato ao concreto, onde o concreto é definido pelo conjunto de estratégias adotadas, que envolvem os conceitos de *bloco de poder* – unidade contraditória das classes ou frações dominantes, que se sustenta através do interesse comum a toda a burguesia de manutenção das condições de perpetuação do capitalismo – e de *projeto hegemônico* – conjunto de práticas políticas, intelectuais e morais que se traduzem em um programa de ação concreto e afirmam um interesse geral na busca de objetivos que promovam os interesses de longo prazo da fração de classe hegemônica e que também privilegiem interesses "econômico-corporativos" particulares compatíveis com esse programa.

Na SRA, no entanto, olhar as estratégias significa conceber também um quadro teórico

que se mova do simples ao complexo, articulando diferentes sistemas teóricos. A abordagem, deve ser usada para dissolver leis abstratas, unitárias, essencializadas dos movimentos e necessidades do capital construídas pela lógica do capital em uma série de lógicas mais concretas e contingentes do capital. Lógicas do capital, no plural, no sentido de que há diversas e complexas formas de reprodução capitalista. Tais conceitos de estratégia são usados para superar a tendência de negligenciar a forma em favor do conteúdo que é observada nas análises teóricas das classes no capitalismo. A SRA nega, portanto, uma análise da luta de classes que utiliza como variável explicativa apenas noções estruturais (conteúdo), ressaltando também a importância das instituições, das lutas políticas concretas (forma).

Aqui, para Jessop, serão importantes os conceitos marxistas de forma-valor e forma-Estado. A forma-valor, em uma dimensão mais estrutural e abstrata da realidade econômica, é a relação social fundamental que define a matriz do desenvolvimento capitalista. Em diálogo crítico com os estruturalistas, o autor reconhece que embora a forma-valor defina os parâmetros básicos do capitalismo, ela sozinha é incapaz de guiar uma análise da dinâmica e da natureza desse sistema social: é preciso um “modelo” econômico que seja capaz de coordenar adequadamente esses determinantes, tendo em conta o momento histórico de luta de classes específico, o que é consequência das *estratégias de acumulação*. A estratégia de acumulação, portanto, “define um modelo de crescimento econômico específico completo com suas diversas pré-condições extraeconômicas e delinea a estratégia geral apropriada para sua realização” (Jessop, 2006, P. 105) Para dar conta disso, o conceito de forma-Estado ganha relevância: a separação institucional do Estado provoca um deslocamento entre as atividades do Estado e as necessidades do capital e qualquer correspondência entre estas dependerão de muitos fatores além dos mecanismos puramente formais.

Do ponto de vista estrutural, é fundamental distinguir entre dois níveis analíticos: a estratégia de acumulação, que se refere prioritariamente à organização econômica do capital, e o projeto hegemônico, que abrange também dimensões extraeconômicas, como cultura, ideologia e coesão social. Essa distinção, proposta por Jessop, implica reconhecer uma separação analítica entre os conceitos de forma-valor (relacionada às dinâmicas econômicas do capital) e forma-Estado (relacionada ao papel do Estado na construção da hegemonia). Tal diferenciação evita interpretações reducionistas que enxergam apenas uma correspondência automática entre política e economia. Em vez disso, permite compreender como os projetos políticos são construídos de modo relativamente autônomo, ainda que condicionados pelas exigências do capital, e como buscam articular consensos sociais mais amplos em torno de uma

determinada estratégia de acumulação.

As estratégias de acumulação fornecem os objetivos e a direção econômica para o desenvolvimento capitalista e sua implementação e sucesso dependem da capacidade de um projeto hegemônico de legitimá-las e gerar consenso na sociedade. Um projeto hegemônico eficaz, por sua vez, é crucial para assegurar o consentimento das classes subordinadas e para integrar o circuito do capital, consolidando a posição das frações e classes dominantes, resolvendo, mesmo que temporariamente, a contradição entre acumulação e legitimação

Ir do abstrato ao concreto, então, é começar situando de forma histórica e conceitual as instituições (abstrato) e terminar analisando como a instituição se comporta e funciona concretamente. Já para ir do simples ao complexo é necessário refletir e examinar a estrutura em relação à agência e a agência em relação à estrutura. As estruturas são, assim, tratadas analiticamente como estratégicas em sua forma, conteúdo e operação; e as ações são, assim, tratadas analiticamente como estruturadas, mais ou menos sensíveis ao contexto, com capacidade de estruturar. Ou seja, são capazes de moldar a estrutura de forma reflexiva.

Para Jessop (2001), aplicar essa abordagem envolve examinar como uma determinada estrutura é seletiva - pode privilegiar alguns atores, identidades, estratégias, horizontes espaciais e temporais, ações -, assim como as formas pelas quais os atores (individuais ou coletivos) são feitas através de uma "análise estratégico-contextual". Implica, portanto, no estudo do que o autor denomina por estruturas sensíveis a estratégias seletivas, que, por sua vez, são estruturalmente situadas (por isso, adere aspectos de *path-dependence* e *path-shaping*¹¹), e ações sensíveis ao cálculo estratégico, orientado pela estrutura, que derivam da aprendizagem individual, coletiva ou organizacional e das experiências resultantes da busca por diferentes táticas em diferentes conjunturas.

Para a análise do sistema orçamentário, significa, primeiramente, abandonar de vez a certeza de que as escolhas e estratégias dos agentes são racionalizadas e/ou voltadas simplesmente à maximização de recursos disponíveis. A SRA aplicada ao orçamento público deve localizar historicamente a estrutura jurídico-institucional do processo de elaboração e execução orçamentária, investigar como os órgãos e agentes envolvidos operam e reproduzem

¹¹ O conceito de *path-dependence* (dependência da trajetória) traz a ideia de que os movimentos institucionais do presente não dependem apenas das condições atuais, mas também trajetória traçada, reforçada pelo entendimento de que, feitas as escolhas, elas criariam mecanismos que operariam para sustentá-las ao longo do tempo – mecanismos self-reinforcement.

o sistema através de ações rotineiras, evitar a naturalização das mudanças derivadas da NGP e da administração neoliberal – já que são estratégias de acumulação contidas em determinado projeto hegemônico -, compreender o surgimento institucional como um fenômeno evolutivo complexo, observar questões sobre inserção institucional, governança institucional, design e implementação, sem perder de vista capacidades adaptativas dos atores.

De forma concreta, no caso brasileiro, nos leva a compreender que a dinâmica orçamentária responde diretamente à estratégia de acumulação vigente, de permanente restrição fiscal, mas não de forma coerente e previsível, como avalia Good (2014). É verdade que o projeto hegemônico vigente no Brasil, consolidado através de estratégias como a LRF e aprofundado através de medidas como o Teto de Gastos, modifica o comportamento dos atores, mas, ao passo que garante a coesão em torno do regime de acumulação capitalista, cria uma crise fiscal permanente – na qual o Estado é incapaz de garantir a reprodução social básica - e exacerba os conflitos em torno do orçamento público. Isso é um exemplo de que a separação institucional permite um deslocamento entre as atividades do Estado e as necessidades do capital, ou seja, tanto a forma-valor do modo de produção capitalista quanto a sua forma estatal são indeterminadas em alguns aspectos, não havendo correspondência direta entre eles.

Não podemos observar, portanto, que as políticas de superávit fiscal induziram os guardiões e os gastadores a aderirem uma “visão total” do orçamento, estando ambos comprometidos com uma distribuição mais eficiente, como os ideários comprometidos com a estratégia de acumulação desenhada pelo Teto de Gastos esperavam. Não é verdade também que as funções de priorização e de controle (accountability) surgem como demandas de uma população contrariada com os altos déficits do governo.

A investigação, então, é operada a partir dos aspectos formais e substantivos do Estado. Além das políticas implementadas pelo aparato estatal, é necessário a análise das bases sociais de apoio e oposição ao Estado e da natureza do projeto hegemônico ao redor do qual o exercício de poder estatal está centrado. Para tal, não se pode perder de vista a importância dos *imaginários econômicos*, conceito explorado em Jessop (2010). Estes se desenvolvem “nos níveis meso e macro, como forças econômicas, políticas e intelectuais, procuram (re)definir subconjuntos específicos de atividades econômicas, como sujeitos, sítios/sites e lances de competição e/ou como objetos de regulação, bem como procuram articular estratégias, projetos e visões orientadas para essas economias imaginadas” (Jessop, 2010, p. 201). Esses imaginários produzem forças narrativas que devem ter alguma correspondência significativa com as

interdependências materiais reais na economia efetivamente existente e nas relações entre as atividades econômicas e extraeconômicas.

No Brasil, é evidente a desigualdade entre as principais forças envolvidas nesses esforços, representadas pelos partidos políticos, a comunicação de massa, os “think tanks”, os organismos como a OCDE e o Banco Mundial, os interesses organizados como associações empresariais e sindicatos, os movimentos sociais. Poucas forças manipulam o poder narrativo e o conhecimento, a fim de “assegurarem o reconhecimento das fronteiras, geometrias, temporalidades, dos agentes econômicos típicos, tendências e contratendências, dinâmica global distintiva, e requisitos de reprodução das diferentes economias imaginadas” (Jessop, 2010, p. 201). Isso, praticamente, encerra a possibilidade de questionamento concreto do modelo atual. Como qualquer imaginário econômico bem-sucedido, dispõe de sua própria força performativa e constitutiva no mundo materiais: se operacionalizado e institucionalizado com êxito, transforma e naturaliza esses elementos em uma economia com propriedades emergentes específicas, procurando estabilizar certas atividades econômicas em meio à totalidade das relações econômicas, e transformá-las em objeto de observação, cálculo e governança¹².

O que está em jogo aqui é a relação da sociedade com o Estado. A complexidade do processo envolve tanto a inter-relação entre as instituições do Estado, como dessas com as instituições não estatais, participantes ativos do sistema de reprodução da acumulação de capital e da dominação política. O estudo que busca compreender as formas estatais deve se atentar aos aspectos substantivos que cercam as instituições e compreender que o funcionamento destas decorre da interação entre as classes e atores políticos e suas respectivas estratégias e projetos concretos.

Entendemos, então, o processo orçamentário como parte da forma-Estado e, portanto, objeto de análise que exige uma metodologia que se atenha a elementos institucionais e extra institucionais - que respondem de forma singular e irregular à estrutura das relações capitalistas - influenciados e orquestrados por agentes que perseguem estratégias (nem sempre racionais) possíveis em uma estrutura seletiva; Ao seguir o desenho pensado por Jessop (2001), é possível demarcar um olhar original para a relação estrutura-agência (marcada pela interinfluência e

¹² É interessante observar que por causa dos imaginários econômicos em competição, dos esforços em competição para os instituir materialmente, e da inevitável incompletude na especificação de suas respectivas condições econômicas e extraeconômicas, cada “economia imaginária” só é constituída parcialmente. “Há sempre elementos intersticiais, residuais, marginais, irrelevantes, recalcitrantes e nitidamente contraditórios, que escapam de qualquer tentativa de identificar, governar e estabilizar um dado “arranjo econômico” ou “ordem econômica” mais ampla” JESSOP, P. 201, 2010)

dinâmica entre os elementos) e, assim, ressignificar o modelo guardião-gastador e sua versão expandida, já que novos fatores e novas formas de relação entram em cena.

3. O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: SUJEITO ATIVO DOS ARRANJOS POLÍTICOS

A disputa em torno do controle e da distribuição dos recursos públicos, travada entre poderes - Executivo e Legislativo - e entre espaços de atuação da política - local ou nacional, que frequentemente se desdobra no debate sobre a natureza de execução do orçamento - autorizativo, impositivo ou misto -, não é uma novidade no Brasil. Apesar de a Lei nº 4.320, de 1964 - que estabeleceu normas gerais para estruturação e elaboração dos orçamentos - já ter completado 60 anos com pequenas modificações apenas em pontos marginais, e a Constituição Federal de 1988, vigente há mais de 35 anos, ter reforçado a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, a correlação de forças que desenha as competências sobre a definição de políticas públicas nunca deixou de se movimentar.

É importante lembrar, por exemplo, que a elaboração das peças orçamentárias nem sempre foi prerrogativa do Poder Executivo: durante a Constituição de 1891, que se seguiu à Proclamação da República, até a Reforma Constitucional de 1926, o Congresso Nacional assumiu a responsabilidade de formular a lei orçamentária. De modo oposto, durante o regime militar, a Constituição de 1967 retirou do Poder Legislativo a possibilidade de propor leis ou emendas que criassem ou aumentassem despesas, inclusive referentes ao projeto de lei do orçamento, atribuição esta que seria recuperada somente em 1988.

Um olhar histórico evidencia que as diferentes configurações possíveis do regime de governança orçamentária refletem e estruturam certas práticas e concepções políticas de cada época. Como veremos, a disputa sobre a origem e o destino dos recursos públicos, apesar de sempre figurar no centro das principais estratégias de acumulação, sua dinâmica nem sempre correspondeu diretamente aos interesses hegemônicos. Desde a promulgação da Constituição, até os dias de hoje, a Carta Magna orchestra as competências da dinâmica orçamentária: a elaboração e o poder de veto são garantidos ao Executivo, enquanto a aprovação e o controle ficam por conta do Legislativo, que recupera o poder de alterar prioridades e dotações.

A história do planejamento estatal como instrumento de política pública no Brasil, iniciada há aproximadamente 100 anos, tem muitas especificidades, com frequentes altos e baixos. Cardoso Jr. (2022) reconhece quatro fases principais: a) dos anos de 30 ao início dos anos 80 - fase de estruturação institucional, em diferentes moldes autoritários e discricionários, sem participação da sociedade, com o objetivo de promoção da industrialização; b) do período

pós-Constituição de 1988 até o início do século XXI - fase de consolidação e organização dos instrumentos orçamentários (Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA), mas coincidente com políticas de redução da participação do Estado; c) de 2002 a 2016 - recuperação das capacidades estatais e valorização dos instrumentos de planejamento; d) a partir de 2016 até hoje - reversão completa da política anterior, com dissolução radical das capacidades estatais.

Barcelos (2012), por sua vez, identificou e descreveu quatro marcos institucionais (macroinstrumentos) considerados centrais à governança orçamentária. Sob tal abordagem, cada macroinstrumento representa um regime de governança orçamentária. O primeiro, R1, foi inaugurado pela Lei no 4.320/1964. O segundo, R2, foi inspirado pela Constituição Federal de 1988. O terceiro, R3, envolveu simultaneamente a LC no 101/2000 (LRF) e o aparato normativo que instituiu a chamada reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento de 2000. O quarto regime, R4, ligado ao surgimento do Projeto Piloto de Investimentos, de 2005, e do Programa de Aceleração do Crescimento, de 2007, não conseguiu se consolidar. Trataremos, neste capítulo, mais especificamente da terceira e da quarta fase, entre a promulgação da CF-88 e a aprovação do Teto de Gastos, em 2016, com uma abordagem relacional, sem perder de vista os elementos sociais que incidem nos processos políticos.

3.1) Da Constituição Federal de 1988 ao Plano Real

O período que antecedeu a promulgação da CF-88 foi marcado por intensos debates sobre os rumos que o país tomaria em sua nova fase, agora livre do governo autoritário. A ditadura deixara marcas profundas e, em consequência, muitas expectativas sobre o arcabouço jurídico-institucional que sustentaria a reformulação do Estado brasileiro, esta que, a partir de certo consenso político, deveria conter em seu núcleo a garantia de direitos básicos e das liberdades individuais e o combate à desigualdade social.

Tais expectativas, sedimentadas pelo fortalecimento dos movimentos sociais e da participação política, conduziram os rumos das discussões na Assembleia Nacional Constituinte – ANC, que perdurou entre 1985 e 1987. Junto à retomada da institucionalidade democrática, o novo texto constitucional introduz o alargamento do escopo da intervenção estatal, especialmente no campo social, e a reestruturação da administração pública inspirada pelo modelo burocrático weberiano (Carneiro, 2022). No âmbito da CF-88, o planejamento governamental ganha fôlego sob a égide de um novo modelo governamental e passa a ter sua

prática definida de forma conectada às mudanças na administração pública e na condução da atividade governativa no país.

Até os anos finais da década de 1970, havia prevalecido, no Brasil, um tipo de planejamento normativo, que operou como instrumento da política de desenvolvimento voltada à promoção da industrialização da economia. No momento que essa estratégia desenvolvimentista começa a se esgotar na transição para os anos 1980, o sistema de planejamento - de tendência autoritária, economicista e discricionária - que a ancorava, também passa a ruir. Embora a formalidade tenha sido mantida, com o chamado I PND da Nova República (1985-1989), a segunda metade dos 1980 manteve um processo de esvaziamento do planejamento como lugar central das decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo (Rezende, 2010)

A Assembleia Nacional Constituinte - ANC foi concebida em momento de crise do projeto hegemônico vigente, que eclode como uma crise estrutural do Estado brasileiro em vários aspectos. A crise econômico-financeira, desencadeada pelo choque externo¹³ de 1978-1982, pela aceleração da inflação e pela adoção de um ajuste ortodoxo por parte do governo Figueiredo, resultou na retração dos gastos correntes e dos investimentos públicos, resguardando os interesses do capital financeiro externo e interno, mas levando à forte recessão e transferindo os custos para as empresas estatais e para o empresariado industrial (Ianone, 2009). Essa opção de política econômica, na qual prevaleceu os interesses do capital financeiro em detrimento da atividade produtiva, não satisfaz as frações do capital industrial, os setores da alta burocracia das empresas estatais e os assalariados, fato que consolida um período de rachadura na hegemonia econômica, que perduraria até a reconstrução da hegemonia liberal no processo do Plano Real.

O abalo na estratégia de acumulação desenvolvimentista (e no esquema de financiamento do investimento produtivo, que se estruturava no endividamento externo, no investimento estatal e nos subsídios do Estado ao setor privado) havia formado dois grupos divergentes quanto aos caminhos de superação da crise. Por um lado, os nacional-

¹³ O choque externo inclui um conjunto de fatores que repercutiram profundamente nas condições internas e internacionais de financiamento do setor público brasileiro (Baer, 1993, p. 71).⁸ As principais manifestações do choque externo foram: a deterioração contínua das relações de troca, provocada, principalmente, pela elevação dos preços internacionais do petróleo, que muito contribuiu para o déficit comercial brasileiro; a forte alta das taxas de juros nos EUA, que repercutiu em abrupta elevação do já então preocupante endividamento externo do país; por fim, a repercussão, no mercado financeiro brasileiro, das mudanças no mercado internacional, que provocaram a exacerbação da tendência interna de concentrar as operações no curto prazo e a substituição de créditos externos por financiamentos internos.

desenvolvimentistas propunham o saneamento financeiro do setor público com a preservação da capacidade produtiva das empresas estatais estratégicas e o fechamento das que não possuíam condições de recuperação; por outro, os liberais (ou neoliberais), mais ligados ao setor agroexportador e no empresariado comercial, defendiam um modelo mais amplo de privatizações (Ianone, 2009). A CF-88, então, é nutrida desses conflitos.

É uma especificidade brasileira que o período de fortalecimento da influência neoliberal pelo mundo tenha coincidido com a redemocratização e com a formulação da CF-88, que por sua vez é dotada de uma série de elementos que exigem o protagonismo do estado. Da perspectiva funcional, portanto, as principais diretrizes observadas nos capítulos da ordem econômica e da ordem social na CF-88 sinalizam para um modelo institucional híbrido, articulando concepções políticas informadas pelo neoliberalismo e pela socialdemocracia.

A CF-88 recebe a alcunha de constituição dirigente no sentido de mirar um projeto de desenvolvimento, e isso é visto na criação de instrumentos que seriam necessários para essa tarefa (Cardoso JR, 2022). Buscou-se, sim, tornar o planejamento um processo permanente, contínuo e dinâmico dentro do Estado, a partir da institucionalização dessa responsabilidade em um contexto democrático, mas sem deixar de preservar o sistema de pagamento de juros da dívida pública (Catunda, 2021). Na categorização de Barcelos (2012), a promulgação da CF/1988 e a instituição de novos processos, normas e instrumentos para a organização de planejamento, orçamento e finanças, dá vida a um novo regime orçamentário, o R2, que iria vigorar até o início dos anos 2000.

Ganhou força uma agenda que buscava conciliar a recuperação do planejamento com a nova realidade de uma sociedade democrática, com participação da população na definição das prioridades nacionais e o estabelecimento de um novo modelo de relações federativas adaptado à autonomia dos governos subnacionais (Rezende, 2010). Os instrumentos orçamentários constitucionais nasceram com o objetivo de reduzir o raio de discricionariedade e de imposição do Estado à medida que o planejamento deixava de ser uma função externa e coercitiva a cargo dos governos de ocasião e se tornava um processo contínuo de gestão e de governança, mas esbarraram na contracorrente da agenda de gestão pública que enxerga, como um norte para a política de Estado, a racionalização de procedimentos ligados às funções de orçamentação e controle das ações de governo, com foco na eficiência e no fazer mais com menos.

No disciplinamento da ordem econômica, do artigo 170 ao 192, é mostrada a inspiração

liberal, no qual desenvolvimento da atividade produtiva é delegado aos particulares e a sua exploração direta pelo Estado deve-se limitar a situações em que se evidenciem imperativos de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo. Assim, caberia ao Estado, principalmente, as atribuições de agente normativo e regulador da atividade econômica. O planejamento comparece como instrumento para o desempenho dessas atribuições no Art. 174, sendo definido como “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (BRASIL, 1988).

Do ponto de vista das políticas sociais, a CF-88 foi um marco de inflexão para o orçamento público brasileiro. As regras constitucionais romperam com a necessidade do vínculo empregatício para a concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural, transformaram o conjunto de ações assistencialistas do passado em um embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva, estabeleceram o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização na saúde e na educação, através dos mínimos obrigatórios, e, ao propor novas fontes de financiamento por meio da criação do Orçamento da Seguridade Social, garantiram condições materiais objetivas para a efetivação dos novos direitos do sistema de seguridade social em construção.

Esse movimento pode ser visto no crescimento das despesas de pessoal e das compras de governo. Enquanto entre 1979 e 1984, durante período recessivo, os gastos do governo permanecem praticamente congelados em termos reais, nos cinco anos seguintes, que coincidem com o mandato de Sarney (1984-89), os gastos da administração pública chegaram a crescer 108,5%, ante uma expansão econômica de 23,7% (Sodré, 2002).

No entanto, tais garantias coincidiram, logo na década de 90, com fatores de ordem sociopolítica, que tiveram como resultado a consolidação de uma agenda pautada por cinco diretrizes básicas: “universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social” (Cardoso Jr., 2022, p. 58). Essa agenda comportava uma estratégia de acumulação que visava contrarreformas de orientação liberal e que impunha um caráter pró-mercado às políticas sociais brasileiras, em detrimento do princípio público e universalizante que está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social.

Os princípios gerais da Constituição vieram a ser polidos pela forma concreta da matiz

teórica e política alinhada à Nova Gestão Pública - NGP e ao Plano Diretor para a Reforma do Estado no Brasil - PDRAE, e, principalmente, pelas orientações gerais de redução do tamanho do Estado e do gasto público, que, por sua vez, contribuíram, de forma estrutural, para limitar as capacidades de financiamento das políticas sociais, coerente com a estratégia mais geral de contenção fiscal e com prioridade da estabilização.

Mesmo o principal instrumento de planejamento, o PPA, que deveria substituir os Planos Nacionais de Desenvolvimento – PNDs do período militar, obteve uma concepção de natureza fiscalista no Título VI, na medida em que é “uma programação plurianual das despesas, chamada de plano por descuido ou por influência daqueles que lidavam com os PNDs” (Garcia, 2012, p. 435). A provocação de Garcia (2012) é um tipo de reflexão que observa, na concepção do PPA, um distanciamento da natureza estratégica do planejamento e um fortalecimento do enfoque no controle e na *accountability*, à medida que a especificação detalhada das prioridades do Executivo na alocação de recursos financeiros e de suas intenções de investimentos deveriam favorecer o monitoramento e a avaliação das ações do governo pelo Legislativo e pela sociedade.

Como posto no texto constitucional, em seu Art. 165, o PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada, com duração de quatro anos, passando a valer no segundo ano do mandato do chefe do Executivo e se estendendo ao primeiro ano do mandato subsequente. No entanto, como observa Papi et al (2020), o PPA, apesar de considerado uma peça de planejamento estratégico que expressa uma dada visão de futuro, ele omite a ideia de desenvolvimento, bem como de veste o planejamento de uma visão de abrangência nacional. Essa interpretação ficou evidente no PPA de 1991-1995, que recebeu pequena importância (Rezende, 2010).

A falta de regulamentação infraconstitucional do PPA e seu processo de descentralização, que exige a elaboração por parte de todos os entes subnacionais, também contribuiu para a burocratização da peça – que se assemelha mais a um instrumento orçamentário do que de efetivo planejamento – e para o esvaziamento da noção de integração de planejamento e desenvolvimento, tornando isoladas as iniciativas de estados e municípios.

Vale ressaltar que o início do período constitucional se dá em momento no qual o vácuo hegemônico se prolonga por mais de uma década. Os últimos anos do governo Sarney haviam

sido marcados pelo recrudescimento da inflação e por forte campanha de desmoralização do Estado. A inflação de 80% ao mês nos 12 meses anteriores à posse do novo presidente, em março de 1990, o aumento expressivo do desemprego e a queda de 30% no poder de compra do salário-mínimo, que provocava o aumento da desigualdade, foram fatores que contribuíram com o crescimento da insatisfação da sociedade com os governantes (Rezende, 2010). A narrativa do Estado inchado e a desqualificação da figura do funcionário público ganharam força no período eleitoral.

No campo político, uma expressão da crise era a própria dificuldade de superar a hiperinflação, o que se expressava na quantidade de candidatos e partidos para as primeiras eleições presidenciais democráticas. Collor havia sido eleito em 1989 mirando inserir o Brasil de forma mais consistente na produção de políticas públicas neoliberais, mas esbarrou na fragilidade de suas bases sociopolíticas e político-institucionais (Ianone, 2009). O resultado da eleição concebeu um governo que tomara posse com a promessa de mudança e combate à corrupção, mas que acabou por não ser capaz de resolver a crise. Mesmo assim, Collor conseguiu avançar na redução do número de ministérios, na extinção de autarquias e empresas públicas, na privatização de estatais federais, na redução de medidas protecionistas e na relegação do planejamento, que se tornou uma secretaria de menor importância, limitada às atividades rotineiras de elaboração e acompanhamento dos orçamentos, uma vez que o controle da execução orçamentária já estava concentrado na Secretaria da Fazenda Nacional.

A crise, entretanto, mais que uma crise de governo, lembra Ianone, “era uma crise ampla do Estado, uma crise de hegemonia, de ausência de consenso sociopolítico, que minava a governabilidade desde o início dos 1980, salvo alguns momentos excepcionais de expectativas esperançosas, como em 1986, no Plano Cruzado” (Ianone, 2009, P. 156). Apesar de Collor ter implementado políticas neoliberais (abertura comercial, desregulamentação financeira, privatizações, ajuste fiscal e reforma administrativa¹⁴), seu governo fracassou nas tentativas de estabilização monetária que realizou. O sucesso em aprovar um impopular plano de estabilização com amplo respaldo da mídia, que sequestrou os ativos financeiros da população, havia sido uma prova da importância que ganhava a estabilização monetária na agenda pública, mas, por fim, “evidenciou para os atores da cena política que planos que violassem contratos e regras de mercado não seriam mais tolerados pela sociedade civil” (Ianone, 2009, P. 156). O impeachment de Collor foi uma evidência notável da ausência de projetos consistentes para o

¹⁴ Ver mais em IPEA (2001). “Privatizações, Dívida e Déficit Público no Brasil”

país e Itamar Franco assume um Estado pressionado pela sociedade brasileira e pelo sistema internacional, este representado pelo incômodo do FMI no atraso brasileira em embarcar no receituário neoliberal (Sallum JR., 2015).

A aprovação do Plano Collor havia mostrado também que o presidencialismo de coalizão não era o verdadeiro obstáculo para a estabilização monetária. Esse fato ia de encontro com as análises institucionalistas, derivadas principalmente da Ciência Política contemporânea, que, nessa época, já se destacavam: para os autores dessa linha, a verdadeira crise era de governabilidade e o parlamentarismo seria a saída mais eficaz para os entraves político-econômicos (Melo, 1995). A principal causa da ingovernabilidade estaria no sistema presidencialista de governo, visto como incapaz de constituir coalizões partidárias consistentes, condenado à paralisia decisória, sobrecarregado por esquemas corporativistas e de corrupção, envolto num sistema federativo descentralizado e inoperante.

Na perspectiva desenvolvida nesta dissertação, essa análise deixa lacunas semelhantes às interpretações institucionalistas recentes do orçamento brasileiro. É fato que o presidencialismo de coalizão, como foi cunhado o sistema político na literatura, é marcado pelo poder de agenda do Executivo e pela necessidade de formação de coalizões, operada através de instrumentos institucionais como a liberação de emendas parlamentares e o provimento de cargos. No entanto, seu funcionamento também responde a aspectos mais substantivos do Estado e da conjuntura social (Ianone, 2017). A investigação da correlação de forças Executivo e Legislativo, bem como a relação desses entes com a sociedade, deve levar em conta tais aspectos.

Desde a constitucionalização do processo orçamentário democrático, a distribuição de recursos foi parte ativa dos conflitos e arranjos políticos, mas sempre respondendo a fundamentos mais estruturantes das crises no poder estatal, que na década de 90, era desenhada pela ausência de projeto hegemônico e consenso sociopolítico. O escândalo denominado de “anões do orçamento”¹⁵, por exemplo, ganha forma como um elemento da “crise de governabilidade” e como um desvio da prerrogativa de participação do Congresso no processo, mas termina como um fato político determinante para a reorganização dos poderes da época, influenciando inclusive na aprovação do Plano Real (Cardoso, 2006).

¹⁵ O termo “anões do orçamento” surgiu em referência aos parlamentares envolvidos, pois eram deputados sem grande repercussão nacional, ou seja, “anões de poder” no Congresso Nacional.

A CF-88 havia inaugurado um período marcado pela recuperação da participação do Poder Legislativo nas matérias orçamentárias, mas também pela manutenção do comando por parte do Executivo, que preservou grande margem para execução e para o remanejamento de recursos. O Poder Executivo, com a prerrogativa exclusiva de iniciar qualquer legislação relacionada a matérias orçamentárias, manteve-se, por muito tempo, em posição privilegiada vis-à-vis o Legislativo, reforçada pelo fato de a Constituição não regulamentar as consequências da não aprovação do orçamento no final do ano fiscal. Figueiredo e Limongi (2002) lembram que, de 1988 a 1996, a LOA não foi aprovada antes do início do ano.

Em relação a execução, a lei orçamentária, de caráter autorizativo - e não mandatório – exigia aprovação legislativa para efetuar qualquer gasto, mas não obriga a execução das dotações autorizadas. Além disso, a Lei nº 4.320/64 já permitia que, dentro de certos limites definidos pela própria LOA, dotações pudessem ser remanejadas pelo Executivo sem consulta prévia ao Legislativo, o que foi mantido pela CF-88. O “orçamento real”, até hoje, é definido pelo decreto que estabelece a programação financeira e o organograma de execução mensal de desembolsos, fixando o percentual das dotações contingenciadas pelos órgãos e transferindo a decisão final quanto à execução do orçamento, respeitados os limites estabelecidos, para os ministérios.

Na realidade, antes de 1995, como observa Praça (2011), o processo orçamentário brasileiro oscilou entre a irrelevância - pois a hiperinflação tornava os gastos extremamente difíceis de controlar¹⁶ e estimulava conflitos entre ministérios - e a corrupção, através da captura das decisões da Comissão Mista de Orçamento – CMO por um grupo de parlamentares (formado, em maioria, por PMDB, PFL e PPR) entre 1988 e 1991. Tal fato está intimamente ligado ao desmonte do planejamento implementado no governo Collor, que trouxe consigo a perda de importância do orçamento – como peça institucional e narrativa -, traduzida na posição do órgão encarregado dessa função na estrutura do Ministério da Economia, que perdia relevância como local de decisões estratégicas relacionadas ao uso dos recursos públicos

¹⁶ A inflação teve um papel central na administração das contas públicas, determinando a incapacidade do governo em se autofinanciar em bases sólidas (via tributos, empréstimos, dividendos) diante das demandas da sociedade (Pinheiro, 1996) e o equilíbrio intertemporal do orçamento fica prejudicado, dado que a rolagem da dívida interna se dá no curtíssimo prazo e, para saldar os seus compromissos financeiros, o governo vale-se da remuneração financeira dos recursos fiscais e de contribuições sociais.

(Almeida, 1993).

O perfil desfavorável da dívida pública – 60% em títulos prefixados de prazo entre 28 e 32 dias em 1993 – e a dificuldade de reestruturação desse perfil, que gerava elevados gastos financeiros e favorecia a narrativa da agenda ortodoxa, limitaram a capacidade orçamentária para atender às novas demandas que surgiram do processo de democratização. Como observa Pinheiro (1996), a coalizão política que sustentou a transição democrática não foi capaz de garantir recursos suficientes para a consolidação das políticas sociais. Em relação ao Sistema Único de Saúde - SUS, por exemplo, o gasto federal em saúde atingiu, em 1992, o valor de US\$ 46,9 per capita, 31,8% inferior ao observado em 1980.

Do lado do Executivo, a condução do orçamento é marcada por um conflito entre aperto na conta financeira e sobrecarga de demandas, que se dá a partir da contraposição entre gastos correntes e pagamento de dívidas. A análise do processo e da execução orçamentária no período 1990-1993, realizada por Pinheiro (1996) sugere que tal conflito foi resolvido através dos contingenciamentos fiscais, solucionando-se assim as disputas que ocorrem na alocação de verbas tanto entre gastos financeiros e gastos correntes, como na ordenação dos recursos entre as áreas setoriais. A estratégia prioritária dos órgãos setoriais (gastadores) era de anular, reivindicando vinculação de receitas e repasses automáticos, o poder do Ministério da Fazenda (guardiões), que, por sua vez, empreendia esforços para romper com as vinculações já existentes. A criação do Fundo Social de Emergência – FSE, que desvinculou, a partir de 1994, 20% das despesas vinculadas, foi uma das estratégias vencedoras por parte dos guardiões¹⁷.

No âmbito setorial, o conflito era o resultado do poder de pressão que cada órgão exercia sobre a área fazendária. Pinheiro (1996) observa que as áreas sociais eram desprivilegiadas nos contingenciamentos. Na média de 1990 a 1993, essas funções tiveram baixa execução. Enquanto as funções Saúde, Habitação e Urbanismo e Agricultura, executaram respectivamente 69,7%, 48,6% e 69,5% de suas disponibilidades, as funções Relações Exteriores e Defesa Nacional, ao final do período, executaram 136,8% e 103,8%. A única área social que cresceu a participação após a execução foi a Educação, dada a vinculação constitucional de receitas.

¹⁷ O FSE é uma política que se prolonga até hoje e passou a ser chamada de Desvinculação de Receitas da União – DRU. Nos exercícios financeiros seguintes, o propósito permanece, mas o nome muda para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). A partir do ano 2000 passa a vigorar a DRU com sucessivas prorrogações. A mais recente ocorreu por meio da EC nº 93, de 8 de setembro de 2016, que prorroga a DRU até 31 de dezembro de 2023, que ampliou de 20% para 30% o percentual das receitas de tributos federais que podem ser usadas livremente e altera quais tributos podem ser desvinculados, incluindo os fundos constitucionais, taxas e compensações financeiras.

A comparação entre a participação das funções antes e depois da execução mostra que as funções Legislativa, Judiciária, Comunicações, Defesa Nacional, Desenvolvimento Regional, Educação, Energia, Relações Exteriores, Trabalho e Transporte aumentaram a sua proporção no total, enquanto as funções Administração e Planejamento, Assistência e Previdência e Trabalho mantiveram-se quase constantes, em detrimento das funções Agricultura, Habitação e Urbanismo, Saúde e Indústria e Comércio, que reduziram o peso relativo. A perda relevante da função Saúde, com um percentual de execução orçamentária extremamente baixo, resultou na deterioração do SUS, com o avanço dos planos e seguros privados substituindo a rede oficial (Pinheiro, 1996).

No Poder Legislativo, a coalizão governista de Itamar Franco, formada essencialmente por partidos pró-impeachment, apresentava debilidade e falta de um programa consistente, que esbarrava, entre 1990 e 1992 em uma economia em recessão e no prosseguimento da escalada inflacionária (Belluzo e Batista Jr., 1992). O governo rendeu-se à realidade de ter de negociar com o Congresso a composição da equipe ministerial para construir uma base de apoio político e as pastas do Planejamento e da Fazenda trocaram de mãos três vezes em menos de três anos (Rezende, 2010). No âmbito do planejamento, consolidou-se a retirada do Estado das funções de produtor de matérias-primas e de insumos básicos entre 1991 e 1994, que significou a perda de um instrumento importante para a implementação dos planos de desenvolvimento implementados no passado.

No fim de 1993, parlamentares da base governista lidariam com a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instalada em outubro, para investigar o caso dos anões do orçamento. A estrutura da CMO, formada para dar conta da apreciação dos projetos de lei referentes a matérias orçamentárias - que deveriam ser realizadas no Congresso Nacional (sessão conjunta das duas Casas) – havia sido utilizada para dar forma aos privilégios relacionados à inserção de dotações no orçamento¹⁸. Considerada a primeira crise envolvendo as instituições e atores orçamentários do período pós-Constituição, esse fenômeno deu indícios de que o caminho democrático seria palco de novos conflitos na arena decisória e que a forma institucional de governança orçamentária seguiria como elemento central dos arranjos políticos conjunturais.

Mudanças institucionais tentaram, ao longo do tempo, dar conta das disfuncionalidades do sistema, mas as estruturas continuaram a beneficiar estratégias que operavam em sentido

¹⁸ Ver mais em <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65705.shtml>:

contrário. A CPI, ao fim, sugeriu novas investigações para 11 parlamentares, cassação para 18 e 23 alterações no processo orçamentário, estas concretizadas através da Resolução nº2/95 – CN. Essa resolução foi um marco para o sistema orçamentário: procurou “alterar radicalmente” (Figueiredo e Limongi, 2002, p. 316) a maneira pela qual o Congresso se envolvia no processo, redefinindo o papel do relator geral e disciplinando o atendimento da demanda parlamentar. Após a promulgação da Resolução nº 2/95-CN, a distribuição de recursos entre os parlamentares passou a ser uniforme e fixa, retirando do relator geral a possibilidade de favorecer este ou aquele grupo na repartição desses recursos. A medida também aumentou as exigências de apoio para acolhimento das emendas coletivas.

Apesar do nobre objetivo de impor mais transparência e ordenamento ao processo de tramitação e aprovação do orçamento, a resolução esteve longe de significar recuperação do orçamento como instrumento importante para um projeto de desenvolvimento. O baque do desmonte promovido durante o governo Collor, que esvaziou o órgão central de orçamento e destruiu os órgãos setoriais de planejamento e orçamento, tinha sido forte.

Por fim, a CPI acabou por contribuir para o enfraquecimento do Congresso perante a opinião pública e ao Executivo, que estava em vias de lançar o Plano Real ao fim de 1993. Ainda como ministro, FHC anunciou o Programa de Ação Imediata (PAI), uma primeira sinalização de mudança focada no ajuste das finanças públicas e na reorganização das relações entre os setores público e privado, que previa: corte e maior eficiência de gastos, recuperação da receita tributária, fim da inadimplência de Estados e municípios em relação às dívidas com a União, controle e rígida fiscalização dos bancos estaduais, saneamento dos bancos federais e privatização.

A questão fiscal era fundamental para o plano econômico do governo. A estratégia de acumulação que emergia da estabilização monetária deveria garantir a reorganização das despesas sociais para destiná-las, principalmente, ao pagamento das despesas com juros da dívida pública. A desvinculação decorrente do FSE garantiu isso: foram destinados US\$ 15,5 bilhões dos gastos sociais para a os gastos com a dívida. (Ianone, 2009)

As negociações para a aprovação do FSE, que contou com amplo apoio do empresariado, sofreram com a resistência de frações do Estado. Envolveram concessões de ministérios aos partidos da base governista, perdão de dívidas de agricultores, redução do prazo de desincompatibilização para governadores se recandidatarem às eleições, concessões a

Estados e municípios, além da prorrogação do prazo da Revisão Constitucional. Para Ianone (2009), a emenda constitucional de criação FSE, ao ser aprovada pelo Congresso Revisor, em fevereiro de 1994, teve de ser induzida por um poderoso e representativo processo sociopolítico e político-institucional de construção de consenso - ou de um imaginário econômico, nos termos de Jessop (2010).

A aliança partidária de centro-direita formada pela candidatura de FHC à presidência dá acabamento institucional ao processo de construção de um bloco hegemônico em torno de um projeto de instrumentalização do Estado a partir de normas liberais, marcado pelo esvaziamento do financiamento das políticas sociais. O novo modelo organiza as frações do capital em torno de um projeto hegemônico, canalizando também o apoio público anti-inflacionário, reconstruindo o consenso do qual emergiu o Estado pós-nacional-desenvolvimentista. O presidencialismo de coalizão, por sua vez, mostra-se capaz de organizar diferentes interesses sociais e políticos no Brasil.

No que diz respeito ao processo orçamentário, o consenso em torno de um projeto hegemônico deu início a um período de consolidação e estabilização das estratégias que cercam as instituições do orçamento público, marcado pela estabilidade e funcionalidade das coalizões e dos instrumentos de governabilidade, evidentemente dependentes da conjuntura e/ou da capacidade de liderança dos principais atores políticos.

3.2) O orçamento contingenciado: a consolidação de um novo projeto hegemônico

A aprovação do Plano Real e a eleição de FHC consolidam a inserção do Brasil na agenda neoliberal, marcada pela reestruturação do Estado e pela redução de seu papel como planejador e indutor da economia. Os objetivos centrais da política econômica voltam-se ao superávit primário, à garantia de pagamento de juros da dívida pública e à estabilização monetária. A mobilização das principais frações hegemônicas em torno dessa estratégia de acumulação também assegura maior governabilidade para os governos subsequentes e, apesar de criar um conflito permanente em torno do orçamento público à medida que exige cortes regulares de despesas, contribui para a consolidação deste como um importante instrumento para a condução das coalizões e da administração pública pelo Poder Executivo (Faria, 2022).

Esse processo expressa o que Jessop conceitua como o surgimento de uma nova hegemonia econômica, entendida como a liderança conquistada por meio da consolidação de

uma determinada estratégia de acumulação. Nas palavras do autor, essa hegemonia “provém da liderança econômica conquistada por meio da aceitação geral de uma estratégia de acumulação”, sendo que “tal estratégia deve promover os interesses imediatos de outras frações através da integração do circuito do capital em que estas frações estão envolvidas, ao mesmo tempo em que assegura os interesses de longo prazo da fração hegemônica em controlar a alocação do capital dinheiro para diversas áreas de investimentos vantajosas a esta fração” (Jessop, 2007, p. 106). Assim, ela é capaz solucionar o problema abstrato dos conflitos entre interesse geral e interesses particulares.

A hegemonia econômica consolidada pelo Plano Real promoveu os interesses gerais das diversas frações do capital brasileiro e empoderou, especialmente, um novo bloco de poder, mais estritamente ligado ao agronegócio e às finanças, o que pode ser constatado nos dados levantados por Teixeira e Pinto (2012), onde demonstram o crescimento relativo dos lucros da indústria de commodities e do setor financeiro na economia brasileira no período 1995-2007. A evidente perda relativa do setor de infraestrutura na apropriação do excedente brasileiro - o que, por si só, explica a baixa Formação Bruta de Capital Fixo - FBCF e o crescimento inconsistente da economia brasileira - decorre também de um Estado menos participativo e de uma economia menos industrializada, mais voltada à exportação de commodities (Paulani, 2012).

A coalizão vencedora havia proporcionado ao Executivo uma sustentação parlamentar próxima de 75% das cadeiras do Congresso, o que abriu caminho para a aprovação de uma série de emendas constitucionais. Ao longo do primeiro governo, dezesseis emendas constitucionais foram aprovadas pelo Congresso, sendo as cinco primeiras referentes à desregulamentação dos mercados, à desestatização e à abertura econômica. O fim do monopólio estatal na exploração do petróleo, por exemplo, foi sancionado já no primeiro ano de mandato, “graças à lua-de-mel do presidente com o país e à sua ampla base de apoio congressional” (Couto e Abrúcio, 2003, P. 277).

As reformas empreendidas pelo governo FHC, além de seguirem dedicadamente as linhas gerais do Consenso de Washington, com abertura comercial e financeira, privatizações, eliminação da capacidade de planejamento e intervenção do Estado na atividade econômica e condução ortodoxa da política econômica (juros altos e contenção de gastos correntes), prepararam o terreno para inserção do Brasil no regime mundial de acumulação com

dominância financeira. Esta, que é considerada uma etapa do capitalismo para alguns autores¹⁹, estaria ligada a uma dominância qualitativa da valorização financeira em relação a valorização produtiva, na qual a elevada valorização dos ativos financeiros exige um mínimo de rendimento muito alto para o setor produtivo, tornando a operação de caixa o centro das estratégias de lucro das firmas (Chesnay, 2004; Paulani, 2009).

O arcabouço político-insitucional imposto por FHC acelerou esse processo. O núcleo estratégico do governo via no Estado uma estrutura ineficiente e refém dos interesses corporativos, tanto das empresas estatais, como dos setores da burocracia, forças que deveriam ser substituídas pelo espaço à iniciativa privada e ao capital estrangeiro (Teixeira e Pinto, 2012). PDRAE daria a forma institucional desse imaginário que, ao promover a narrativa de combate à ineficiência estatal, objetiva transformar o Estado brasileiro em um Estado liberal *de facto*, que tem em seu núcleo o discurso de eficiência na administração pública, e a adesão ao conjunto de políticas correspondentes ao mainstream da Nova Gestão Pública, proveniente dos manuais dos principais organismos multilaterais – desestatização, autonomização de agências públicas, orientação para resultados e flexibilização de controles.

É evidente que o processo orçamentário também teve de se adequar ao quadro. Couto e Cardoso Jr. (2020) lembram a importância do PDRAE para a flexibilização da gestão orçamentária: ao iniciar o processo de desvinculação de algumas receitas orçamentárias e diminuir o nível de detalhamento dos recursos empenhados, o plano dará início a um longo percurso de reestruturação na gestão do orçamento público brasileiro. Os autores consideram que as inovações no campo orçamentário, como a reestruturação do PPA, a partir do Decreto nº 2.829/1998, teria sido o primeiro movimento para alinhar o processo com a reforma gerencial

¹⁹ De acordo com PAULANI (2012, P. 26), “o modo de regulação compreende um conjunto de cinco formas institucionais: as relações de trabalho (como o trabalho é dividido tecnicamente, como os trabalhadores estão conectados às suas empresas, os fatores que determinam a renda dos trabalhadores, o modo de vida dos trabalhadores); a relação competitiva intercapitalista (a lógica que preside a competição entre capitais, o tipo dominante de competição); o regime monetário e financeiro (o tipo de moeda prevalecente, a estrutura de pagamentos internacionais, o papel das finanças); a forma de organização do Estado (os objetivos que orientam sua organização e meios de intervenção); e o regime internacional (a postura prevalecente nas relações econômicas entre várias economias nacionais)”. O termo regime de acumulação de dominância financeira é utilizado por autores da teoria da regulação e também por marxistas, como Chesnais (1998), Paulani (2012), Jessop (2014) para conceituar a forma de reprodução do capitalismo a partir de 1970 por meio de um regime dominado pela valorização financeira

do Estado²⁰ e teve como efeito o crescimento da influência do Poder Legislativo na distribuição dos gastos, a fragilização da capacidade de planejamento do governo federal e o fortalecimento da esfera fiscalista. Vale lembrar que ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG coube a tarefa de implementar a reforma gerencial usando como instrumentos básicos o orçamento anual da República e, em especial, o Plano Plurianual, PPA²¹. Inclusive, Bresser-Pereira (2000), ministro da Administração Federal e Reforma do Estado entre 1995-1998 e idealizador da reforma, atesta que essa foi a principal motivação da formação de um “novo” órgão de planejamento, agora com novas atribuições e com o acréscimo do termo “Gestão” no nome.

No plano econômico, o Brasil aparecia como plataforma internacional de valorização financeira, isto é, uma economia emergente visada por possibilitar elevados ganhos na sua nova fase monetária, por vezes os mais elevados do mundo. Paulani (2009, p. 34) atesta que durante o câmbio fixo após o Plano Real, essa atração foi possível graças às consistentes altas taxas de juros e, “depois da crise de 1999, mais particularmente depois de 2003, graças também ao processo recorrente e autorreferenciado de valorização da moeda brasileira, alavancado, como não poderia deixar de ser, pelas apostas com derivativos.”

Essa forma de inserção da economia brasileira na economia mundial foi fortalecendo especialmente uma parcela do bloco de poder, formada pelos setores rentistas nacionais, que atuam de forma estratégica para impor a lógica financeira ao processo doméstico de acumulação. Bruno et al (2009) mostram que a taxa de acumulação de capital fixo produtivo caiu cerca de 40% no início dos anos 1980 e manteve-se nesse patamar rebaixado quase um quarto de século, enquanto a taxa de lucro passa a se recuperar e crescer de forma consistente a

²⁰ A reforma gerencial do Estado foi desenhada conta de disfuncionalidades e ineficiências encontradas no patrimonialismo e no burocratismo, acreditando que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança a posteriori de resultados, através da descentralização política e administrativa, menos níveis hierárquicos, organizações flexíveis, pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total, definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, controle por resultados, a posteriori e administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (Bresser-Pereira, 2000).

²¹ Bresser-Pereira (2000) lembra que surgiu dele, quando Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, a ideia de ter um ministério responsável para a implementação da reforma gerencial: “[...] estava claro também para mim que o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, criado em 1995, não tinha poder suficiente para a segunda etapa da reforma: sua implementação. Só o teria se fosse uma secretaria especial da Presidência e contasse com o interesse direto do presidente da República. Como esta alternativa não era realista, passei, a partir do início de 1998, a defender dentro do governo a integração desse ministério com o do Planejamento, com o argumento de que em um ministério que controla o orçamento público teria poder suficiente para implementar a reforma. Minha proposta acabou sendo aceita na mudança para o segundo governo Fernando Henrique Cardoso, iniciado em janeiro de 1999, passando o novo ministério a ser chamado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.”

partir de 1994. A relação entre o estoque de ativos financeiros e o estoque de ativos produtivos (que chamam de taxa de financeirização), por sua vez, cresceu significativamente, de 15% em 1992 para cerca de 50% no início do século XXI. Para Paulani (2009), enquanto a inflação esteve alta, a existência de duas moedas – uma unidade de conta e outra como reserva de valor – foi um instrumento para a acumulação rentista e para financeirização da riqueza, mas após o Plano Real e a estabilização monetária, a inflação é substituída pelos elevados juros reais, pelas diferenças ainda maiores entre juros pagos e recebidos pelos setores financeiro e bancário e pelo crescimento da dívida pública como proporção do PIB.

Em linhas gerais, o processo de dominância financeira com a manutenção de juros altos é responsável por tornar o orçamento brasileiro disfuncional, na medida em que, enquanto opera a socialização mal distribuída da arrecadação tributária, promove significativa apropriação privada do gasto, concentrada em poucos setores e agentes econômicos (Paulani, 2009; Bruno et al, 2009; Cardoso Jr., 2022). Cardoso Jr. (2022, p. 288) chama esse processo de transmutação do fundo público que, em linhas gerais, seria

“a transformação de recursos reais, derivados do sistema econômico produtivo por meio da arrecadação tributária primária, em recursos financeiros que a partir de então engendram mecanismos autônomos e endógenos de valorização aos quais chamamos de processo de financeirização, o qual ajuda a configurar no país um regime de dominância financeira fortemente intermediado pelas finanças públicas nacionais.”

A dívida pública, apesar de ser um instrumento essencial para o Estado antecipar recursos e realizar investimentos estratégicos, em um contexto de financeirização crescente, se torna um canal pelo qual o Estado, paradoxalmente, financia seus próprios gastos financeiros e reserva parcela desproporcional da arrecadação para um processo excessivamente desigual de apropriação e enriquecimento financeiro.

Os gastos com juros reais do setor público elevaram-se de forma consistente ao longo do Plano Real: em 1994, esses gastos representavam 3,92% do PIB e, em 1998, esse percentual subiu para 7,51% do PIB. Tal processo, embora apresentado como neutro ou técnico pelos atores políticos comprometidos com a estratégia de acumulação vigente, beneficia desproporcionalmente um grupo seletivo de credores – bancos, fundos de investimento e outros

agentes financeiros – que por sua vez exercem influência considerável sobre a prática política e a alocação de recursos (Lapyda, 2021).

Mudanças institucionais que sucederam o Plano Real deram conta de montar o tabuleiro para a consolidação do processo de financeirização das contas públicas e de submissão da esfera política a essas amarras. Novas regras de governança orçamentária, por sua vez, tentaram desenhar a forma estatal que daria a estrutura institucional para o processo, mas, como nos lembra Jessop (2001;2006), tal forma não é consequência imediata dos interesses do capital, apresentando uma relação própria com a forma-valor.

Apesar do planejamento seguir distante de ser um instrumento voltado à participação ativa do governo no plano econômico, Rezende (2010) mostra que a administração FHC, inicialmente, havia tomado a sério a tarefa de elaboração do Plano Plurianual para o período 1996-1999, se apoiando em estudos e projeções macroeconômicas e propondo a construção de um Estado “moderno e eficiente”, que reduzisse desequilíbrios espaciais e sociais e a inserisse o país de forma competitiva e com modernização produtiva.

No entanto, a efetivação do PPA como uma peça de planejamento estatal continuou submetida à lógica de priorização da estabilização monetária e da abertura comercial. O Ministério do Planejamento não levou em conta as recomendações para elaboração do PPA e voltou-se para a tarefa de priorização de projetos através da construção de um regime orçamentário especial, com intuito de garantir a execução de investimentos aos quais o governo atribuíra prioridade. O Brasil em Ação, lançado em 1997, representou um esforço nesse sentido, objetivando a criação de um modelo paralelo de gestão de prioridades governamentais, o que ressaltava a incapacidade da máquina pública para tocar as ações do governo. A ideia era recompor a capacidade estatal de planejar e apoiar o desenvolvimento do país, agregando, paradoxalmente, esse pilar ao conjunto de reformas de inspiração liberal e à reforma do Estado com inspiração na NGP, através do empoderamento dos gerentes, técnicas de project finance²² e coordenação transversal, conformando o embrião desse tipo de gestão estratégica difundida internacionalmente (Sigelmann e Calmon, 2022).

O PPA continuou como algo mais parecido com um orçamento plurianual mesmo após

²² No âmbito do Estado, project finance refere-se a uma modalidade de financiamento de projetos de infraestrutura ou serviços públicos em que os recursos para o pagamento do financiamento provêm exclusivamente dos fluxos de caixa gerados pelo próprio projeto - e não do patrimônio ou do orçamento do ente público envolvido (Marques e Bastos, 2017).

o Decreto nº 2.829, ampliar o espectro das ações governamentais, indo além do programa de investimentos. As mudanças estabeleciam regras comuns de elaboração e à gestão dos Planos Plurianuais e dos orçamentos da União e determinavam a revisão da classificação funcional programática para estimular a adoção de um melhor gerenciamento por programas, vigente até hoje. Apesar da tentativa de se relacionar a seleção dos programas com os objetivos estratégicos propostos para o período do plano, a ênfase na gestão dos projetos reflete a postura adotada a partir do lançamento do programa Brasil em Ação, na medida em que a administração se inspirava em elementos de gestão estratégica da iniciativa privada, como a cultura de tomada de decisões com base em indicadores, metas e resultados alcançados, maior autonomia aos gerentes e execução de programas e projetos a partir das técnicas em voga no setor privado.

As medidas de curto prazo realizadas durante a consolidação do Plano Real haviam sido insuficientes para as exigências fiscais da estratégia de acumulação. Dados de Sodré (2002) demonstram que, após o ano de 1994, quando o superávit primário do setor público foi de 5,21% do PIB, o período de 1995 a 1998 foi marcado por um déficit primário médio de 0,2% do PIB e por um déficit nominal médio de 5,41% do PIB. A Dívida Líquida do Setor Público, por sua vez, apresentou uma trajetória crescente ao longo desses anos, saltando de 31,11% do PIB em 1994 para 49,39% em 1999. Isso ocorria tanto em decorrência da elevação da taxa de juros, que aumentava as despesas financeiras do setor público, como por causa do baixo crescimento da época.

No mainstream econômico do final da década de 90, o corte de gastos para a garantia de superávit primário era visto como o indicador fundamental de uma boa política macroeconômica: "dez entre dez analistas do mercado financeiro e empresários nacionais e internacionais ligam diretamente o problema do ajuste fiscal à redução dos gastos públicos em bens e serviços" (Santos apud Sodré, 2002, p. 5). A crise cambial internacional de 1998 e a eminente desvalorização do Real fortaleceu essa narrativa, defendida pelos órgãos multilaterais, que cobravam ajustes estruturais nas contas públicas brasileiras já havia alguns anos.

Em 1998, então, o governo fez um acordo com o FMI, Banco Mundial e BIS (Banco de Compensações Internacionais), por uma ajuda de US\$ 41 bilhões em troca de compromissos por reformas liberais. O centro das reformas seria a adoção de uma nova concepção de política macroeconômica, baseada no Novo Consenso Macroeconômico, que ainda perdura.

A realização do "tripé macroeconômico" como estratégia central do novo modelo se dá

através de três estratégias de política econômica: câmbio flexível, metas de inflação e metas de superávit primário. Em relação ao câmbio, o regime de taxas administradas é deixado em janeiro de 1999, dando lugar ao câmbio flexível, com taxas determinadas pelo mercado. Já do lado monetário, o novo regime se deu a partir do Decreto Presidencial 3.088/1999, que instituiu o sistema de metas de inflação, onde o Conselho Monetário Nacional - CMN passava a determinar as metas a serem atingidas a cada ano e o Banco Central, atuando de forma autônoma, a controlar a taxa SELIC que se julga compatível com a inflação na meta definida.

A adoção do novo regime fiscal, por sua vez, se deu através da Medida Provisória nº 1.716/1998, que definiu a meta de superávit primário para 1999 (de 3,1% do PIB), e do lançamento do Programa de Estabilidade Fiscal, o PEF, que previa o corte de gastos sociais. Para o governo, o novo cenário havia do Brasil “a possibilidade de prosseguir com gradualismo na adoção de ajustes estruturais” (Ministério da Fazenda, 1998²³). Gobetti e Amado (2011) observa que embora os economistas ortodoxos justificassem a adoção de uma meta de superávit primário no lugar de uma meta de déficit nominal pela dificuldade de se adivinhar o comportamento futuro dos juros com precisão, o objetivo do modelo em questão era a garantia que a autoridade fiscal nada pudesse fazer quanto à trajetória da taxa de juros, a não ser prevê-la.

A política fiscal, então, deixa de ter papel ativo na gestão da demanda agregada e passa a se limitar à manutenção da “sustentabilidade” e à criação de espaço para a valorização do capital privado, permitindo uma atuação eficiente da política monetária (Lopreato, 2006). Os ideários do PEF acreditavam que um ajuste estrutural nas despesas seria capaz de reduzir a taxa de juros²⁴ e “liberar o potencial de crescimento da economia brasileira” (Ministério da Fazenda, 1998). O PEF, além de ter em seu cerne a regulamentação da Reforma Administrativa, já aprovada, e a aprovação e a regulamentação das reformas tributária, trabalhista e da Previdência Social, daria início a construção de uma Lei de Responsabilidade Fiscal, “capaz de instituir ordem definitiva nas contas públicas do conjunto dos Poderes e níveis de governo” (Ministério da Fazenda, 1998).

A LRF entra em vigor em 4 de maio de 2000, através da LC nº 101/2000, com objetivos de promover modificações substanciais nas regras de planejamento e controle das contas

²³ Acessado em < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj29109845.htm> > no dia 28/05/2026

²⁴ Gobetti e Amado (2011) mostram que essa relação não pode ser comprovada pelos dados: “com exceção de 1999, no início do programa de ajuste fiscal, o aumento de superávit primário não é acompanhado de redução nos juros reais. Em 2005, ao contrário, os juros crescem apesar do comportamento ascendente do superávit. Ou seja, no melhor das hipóteses, o superávit maior serviu para cobrir parcialmente o custo mais elevado da dívida provocado pela elevação dos juros e não contribuiu para sua posterior queda.”

públicas, visando, primordialmente, à disciplina fiscal. O novo arcabouço fiscal e orçamentário, que na categorização de Barcelos (2012) representa o início do R3 (terceiro regime orçamentário), consolida o regime da Reforma Gerencial Orçamentária (RGO), e, além de reformar os instrumentos de planejamento e orçamento, promove a ascensão dos órgãos de controle. A LRF concedeu papéis importantes a esses atores à medida que definiu os crimes de responsabilidade, impôs limites à despesa com pessoal e ao endividamento e estabeleceu novos mecanismos de transparência orçamentária. Esse movimento consolidava a narrativa de que o comportamento político-burocrático era danoso à gestão fiscal, sendo necessário um marco normativo para o enquadramento dos atores com objetivos conflitantes e mitigação de desvios (Barcelos, 2012). A norma deveria ser suficiente para influenciar esse comportamento, não permitindo espaços para questionamentos e mudanças nas regras

Uma das principais novidades é o anexo de metas fiscais da LDO, no qual devem estar expressas as metas de arrecadação, despesas, resultado primário e nominal, montante da dívida pública e evolução do patrimônio líquido. A partir dele, deve-se estabelecer uma programação da execução orçamentária por meio de metas bimestrais e, ao final de cada bimestre, caso a receita arrecadada seja menor que a receita prevista, e impossibilite a obtenção dos resultados primário e nominal estabelecidos, deve-se promover a limitação dos empenhos necessária para a recondução dos gastos para os resultados aprovados no anexo. Esta limitação de empenhos tem seus critérios especificados pela LDO, não podendo incluir as obrigações legais do ente e o serviço da dívida.

O comando da LRF define que a avaliação de cumprimento da meta seja relacionada à programação financeira e não sobre a dotação orçamentária aprovada na LOA. Isso aumenta a imprevisibilidade para os gastadores, executores de política, pois, mesmo que seja aprovado um determinado orçamento para sua área, se a despesa for discricionária, não há qualquer garantia de execução. Dweck (2022, p. 263) lembra que apesar da inspiração na norma norte-americana, a forma brasileira “apresentou peculiaridades que reforçaram seu efeito de constranger a gestão do orçamento, aumentar a imprevisibilidade e dificultar o planejamento público – além de comprometer a própria qualidade do gasto público”. A regra exige contingenciamentos recorrentes e deixa a programação orçamentária dependente de flutuações econômicas, muitas

vezes temporárias²⁵.

Esse dispositivo cria um cenário de criminalização da política fiscal, que perdurou durante toda a trajetória dos anos 2000. Nele, a ocorrência de déficits primários no país é praticamente proibida, garantindo que toda e qualquer administração priorize o pagamento do serviço da dívida, privilegiando o controle dos gastos não-financeiros e, assim, assegurando a obtenção de superávits primários, enquanto os gastos financeiros, principais responsáveis pela elevação da dívida pública no início do século, são preservados (Sodré, 2002; Dweck, 2022).

No âmbito do planejamento, o PPA 2000-2003, que assumiu a marca de Avança Brasil, foi desenhado para destacar a necessidade de racionalizar e melhorar a qualidade do gasto público, tendo em conta um cenário de restrições ao seu financiamento, mediante a implantação de um sistema de gestão pública orientada para resultados que contribuísse para aumentar a eficiência na aplicação de recursos. A avaliação dos resultados, nesse caso, também se tornou fundamental na estratégia desenhada pelo governo FHC. Em geral, o conceito do Avança Brasil era retomar a capacidade do Estado para apoiar um suposto “desenvolvimento nacional”, ao disponibilizar recursos às prioridades governamentais, mas, na realidade, o arrocho nas regras fiscais a partir de 1999 não possibilitava nenhum tipo de estratégia nesse sentido, tornando seu fluxo incerto, suprimindo a previsibilidade financeira (Sigelmann e Calmon, 2022).

O que ocorre, na prática, é inviabilização de qualquer gestão estratégica de desenvolvimento pelo Estado, através da limitação excessiva do gasto público. Para Sigelmann e Calmon (2022), esse período é marcado pelo que chamam de “de dominância da regra fiscal” com forte impacto sobre o conjunto das estratégias para governar, que acabam por se apoiar e se limitar no ajuste macroeconômico. Os autores mostram que, no orçamento brasileiro, predominou, nessa época, um elevado grau de imprevisibilidade financeira, com contingenciamentos que provocavam constantes ajustes na programação orçamentária da LOA, gerando incerteza, ineficiência e reações “típicas do período em que prevaleceu o orçamento

²⁵ Em comparação com a regra americana, Dweck (2022) mostra, nos Estados Unidos o contingenciamento é programado para os exercícios futuros, com regras plurianuais, enquanto no Brasil, ele pode ocorrer diversas vezes ao longo do ano corrente. Além disso, no Brasil qualquer desvio da meta pode gerar contingenciamento, enquanto nos EUA é um balanço (scorecard) plurianual de alterações de receitas e despesas recorrentes, e não qualquer mudança decorrente de flutuações econômicas.

repetitivo (*disappearing budget*)²⁶ (Sigelmann e Calmon, 2022, p. 211). Essa tipologia, desenvolvida por Wildavsky, foi utilizada para descrever principalmente, países não desenvolvidos sob instabilidade macroeconômica, reforçada por regra fiscal que leva a uma volatilidade ainda maior do orçamento.

Calmon e Gusso (2002), ao analisarem o processo orçamentário desse período, comprovam que mesmo a contribuição para a melhoria da gestão pública deixou muito a desejar: na visão dos autores, o PPA foi incapaz de contribuir para a recuperação de um planejamento ancorado em uma visão estratégica de longo prazo dos desafios do desenvolvimento brasileiro. O cenário de endurecimento do controle sobre a execução orçamentária, especialmente após a crise de 1998, demoliu o pouco de racionalidade orçamentária que ainda existia (Rezende, 2010).

O contingenciamento das verbas orçamentárias, como é de se esperar, impactava nas relações entre Executivo e Legislativo. O Executivo, para aumentar o controle sobre o gasto, encaminhava propostas orçamentárias com receitas subestimadas e sem espaço para intervenção do Congresso, que por sua vez reavaliava as receitas para cima para acomodar as emendas parlamentares ao orçamento. Aprovado o orçamento, o Executivo, por ordem da LRF, impunha forte contingenciamento de despesas, reforçando a prática de transferir a gestão orçamentária para o âmbito para o Ministério da Fazenda, que fazia o papel de guardião do orçamento. O MPO, que deveria dar conta do papel de definidor de prioridades, mantinha-se à margem do centro do poder, voltado somente ao cumprimento das exigências constitucionais de elaboração do PPA, da LDO e da LOA, que serviam para adornar as prateleiras dos gabinetes oficiais (Rezende, 2010).

A Resolução nº 2/95-CN havia criado um contexto de maior transparência e controle partidário, principalmente no que diz respeito às emendas parlamentares, ao imprimir um caráter mais colegiado à ação dos relatores e cercear a liberdade de eles oferecerem suas próprias emendas sobre qualquer área e a qualquer momento do processo de apreciação da LOA. No entanto, Figueiredo e Limongi (2002) mostram que as emendas dos relatores setoriais se confundiram com as das bancadas estaduais na medida em que tanto o Parecer Preliminar de

²⁶ O orçamento repetitivo (*disappearing budget*) foi uma categoria cunhada por Wildavsky e Caiden (2003), em análise do processo orçamentário em países em desenvolvimento, para caracterizar os orçamentos que apresentavam contínuas revisões do acordo inicialmente firmado na aprovação da lei orçamentária, gerando instabilidade e impactos negativos no perfil de gastos, bem como distorções alocativas, práticas ineficientes de proteção e incentivos ao oportunismo político e burocrático.

1996 como o de 1997 instituíram as chamadas “Indicações de Bancada para Emendas de Relator”, que contornavam as restrições às emendas de Relator e violação os limites quantitativos fixados pela Resolução nº 2/95-CN para as emendas de bancada estadual.

Apesar do Congresso apoiar em maioria as reformas que restringiam a capacidade de gasto do governo, os atores mantinham suas estratégias para incidir no processo orçamentário e receber mais recursos para seus projetos. Indicados pelo presidente da CMO, mesmo com a necessidade de atuarem de forma colegiada, os relatores continuaram a concentrar grande poder decisório e o Colegiado de Representantes das Lideranças Partidárias, que não possuía atribuições formais, passou a assumir crescente importância no processo decisório da CMO, atuando durante a elaboração do parecer preliminar, momento-chave de todo o processo.

A execução continuou sendo um instrumento importante para o executivo, o que pode ser visto na grande variação anual nas taxas de execução das despesas. Entre 1996 e 1999, a taxa não ultrapassou 70%. As emendas individuais, que, nesse período não eram as que mais recebiam recursos, representavam somente 5,8% do total de investimentos, sendo também o tipo de emenda com menor taxa de execução.

As despesas aptas ao contingenciamento, de acordo com a LRF, correspondiam ao total das dotações classificadas como despesas primárias aprovadas na lei orçamentária, excluídas as despesas que constituiriam obrigação constitucional ou legal da União, as despesas ressalvadas da limitação de empenho e as dotações referentes às atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União constantes da proposta orçamentária. No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos fossem limitados dar-se-ia de forma proporcional às reduções efetivadas.

No entanto, como atesta Faria (2022), predominou, desde o fim dos anos 90, a ausência de critérios para a utilização do contingenciamento, o que implicou em progressivo questionamento do mecanismo por parte do Congresso Nacional, muitas vezes insatisfeito com a vantagem alcançada pelo Poder Executivo, já que este era capaz de determinar, durante o exercício financeiro, quais seriam as prioridades concretas da execução orçamentária. A discricionariedade do Executivo, na execução das emendas parlamentares, mais especificamente, que concorriam com as demais programações discricionárias dos ministérios, garantia a sua primazia na condução da relação entre o governo e o Poder Legislativo.

As análises da Ciência Política na época concluíam, em geral, que o Executivo utilizava

estrategicamente a execução do orçamento como um importante instrumento de barganha na obtenção de governabilidade, de modo a criar uma moeda política de baixo custo, útil para ser trocada por apoio político no Congresso (Ames, 2001; Pereira e Mueller, 2002). Análise empírica feita por Figueiredo e Limongi (2002), no entanto, mostra que a despeito do interesse pessoal dos parlamentares na execução das emendas, estes eram dependentes da filiação partidária, não possuindo independência necessária para influir individualmente na alocação de recursos. A dinâmica de apreciação do orçamento, de acordo com os autores, era feita de forma altamente centralizada. As decisões-chave eram tomadas pelos relatores e pelos líderes partidários e a distribuição de recursos dependia da participação dos partidos no governo, não obedecendo a uma “lógica localista inteiramente subjugada aos interesses particularistas dos parlamentares” (Figueiredo e Limongi, 2002, p. 320), mas se realizando a partir de prioridades estabelecidas pelo Executivo.

É interessante observar que, para Figueiredo e Limongi (2002), havia um alinhamento entre o planejamento do Executivo e, em discordância com Pereira e Mueller (2002), não se podia comprovar que as emendas eram moeda de troca para aprovação de agenda governamental, pois o apoio médio dos partidos observados não variava com as taxas de execução orçamentária. Além disso, reconhecem que a proposição de emendas coletivas, de fato, atendia a interesses mais gerais, e eram favorecidas pelo Executivo no momento da execução orçamentária.

Os autores mostram também que a partir de 1997, a execução dos investimentos propostos pelo Executivo perdera prestígio em relação aos projetos do Legislativo. Em 1999, o percentual de execução dos investimentos propostos por emenda era de 68,6%, enquanto para os propostos pelo Executivo era de 46,8%. A análise de Figueiredo e Limongi (2002, p. 326) reconhece que “a subordinação da execução do orçamento de investimentos aos imperativos macroeconômicos é patente”, à medida em que e “a variação nas taxas anuais de execução pode ser interpretada muito mais como resposta a condicionantes de natureza econômica do que a oscilações nas bases de apoio do governo”, mas esquecem de tratar sobre o impacto desse constrangimento macroeconômico na correlação de forças do processo orçamentário, tratando a condição macroeconômica como exógena. É notável também certa superficialidade na conclusão de que, após uma análise das despesas por programas orçamentários, as indicações por emenda parlamentar seriam quase integralmente compatíveis com as prioridades definidas pelo Plano Plurianual aprovado em 1996.

Análises mais recentes da Ciência Política seguiram em discordância com Figueiredo e Limongi (2002) e destacaram a importância das emendas parlamentares e da discricionariedade de execução orçamentária como um dos mais importantes instrumentos à disposição do Executivo para selar a coalizão de governo (Raille, Pereira e Power, 2010; Power, 2015; Baião et al, 2018). Tais recursos presidenciais seriam fundamentais para a caixa de ferramentas do Executivo (“*the executive toolbox*”), que incluiria, como um de seus elementos para obtenção de apoio parlamentar, o controle do desembolso de recursos orçamentários (*pork barrel*) por meio de emendas individuais e coletivas aos congressistas. Sem eles, a governabilidade é comprometida.

Nesse tipo de análise, a governabilidade é alcançada ou não em decorrência do desenho institucional das arenas decisórias. Nesta dissertação, entretanto, procuramos mostrar que apesar de extremamente relevante para as alianças políticas, a estrutura institucional e o sistema político sozinhos, não são capazes de explicar o sucesso, a instabilidade e/ou as crises de sistemas consolidados. A forma-Estado não é um epifenômeno da forma-valor, isto é, um resultado direto dos interesses do capital: é criada uma dinâmica própria que responde de forma particular a essas forças sociais e privilegia estratégias específicas.

A crise cambial havia sido um baque na coalizão do governo FHC e as políticas que vieram em seguida dificultaram ainda mais a atuação do Estado. O uso da política fiscal para obtenção de superávits primários não foi capaz de eliminar a instabilidade macroeconômica, inerente à própria forma como a estratégia de acumulação foi montada. Como lembram, Arantes e Lopreato (2017, P. 18), “a volatilidade das expectativas dos agentes e a instabilidade das variáveis câmbio e juros aprisionaram a política na defesa da sustentabilidade da dívida” e “o ajuste fiscal, ou seja, a variação nos superavit primários, passou a ser feito sempre em respostas às mudanças dessas variáveis e deixou a estratégia refém das expectativas do mercado”.

Apesar de um considerável crescimento do PIB em 2000, de 4,36%, os anos seguintes voltaram a ser de baixo desempenho econômico (1,42% em 2001 e 1,52% em 2002). O que se observou, no segundo mandato, foi a desintegração da imagem positiva do governo, principalmente no plano econômico. Couto e Abrúcio (2003, p. 284) observam que a incapacidade de reformar o modelo econômico com vistas a reduzir a vulnerabilidade externa e gerar maior crescimento foi fundamental para a queda de popularidade: “o predomínio da visão fiscalista, que se expandiu no segundo governo para o BNDES – na gestão de Francisco Gros, que transformou esse banco numa mera instituição financeira –, tornou-se um obstáculo

para todas as tentativas mais agressivas de política industrial e de auxílio à exportação”.

O enfraquecimento das bases políticas da coalizão liberal abriu espaço para a eleição de Lula em 2002. O menor sucesso econômico e a possibilidade de alternância no poder tornaram as bancadas de deputados e senadores menos coesas. Ao final do governo, a coalizão estava rachada, com o rompimento do PTB e do PFL.

Fato é que muita coisa mudou na conjuntura sociopolítica nacional e mundial após a aprovação da LRF, mas o consenso hegemônico garantido pela estratégia de acumulação vencedora, que molda a tarefa econômica do Estado a partir do tripé econômico, manteve-se de pé nos governos que sucederam FHC, responsável por garantir certa estabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro durante aproximadamente duas décadas. O país entrava nos anos 2000 com uma nova lógica de condução da política fiscal, com implicações sobre a estrutura do Estado, as relações federativas e a definição de regras fiscais e de controle do endividamento. Como foi investigado nesta seção, a política contracionista no plano econômico foi bem-sucedida em garantir a opção de desenvolvimento promovida pela aliança liberal, de inserir o País na dinâmica internacional, promover aberturas financeira e comercial e integrar o circuito internacional de valorização do capital, sendo facilmente implementada em momento de êxtase em relação ao Plano Real, mas também assumindo papel importante nos conflitos que minariam a governabilidade vigente.

3.3) Da flexibilização ao aprofundamento das restrições

Lula assume a presidência em 2003 em cenário de instabilidade interna e de vulnerabilidade externa, oriunda da reversão do ciclo de liquidez internacional a partir de 2001. A relação dívida/PIB ao fim de 2002 era de 59,9%, influenciada pela desvalorização cambial (o câmbio havia se aproximado de R\$ 4/US\$), e a inflação havia chegado a 12,5%, ultrapassando consideravelmente o limite do intervalo de tolerância de 2 pontos percentuais acima do centro da meta estabelecida para o ano, de 3,5% (Arantes e Lopreato, 2017).

Esses resultados atestariam a fragilidade do novo regime fiscal em alcançar até mesmo o seu objetivo central, que era reduzir o déficit público. O baixo crescimento dos anos 2001 e 2002 havia mostrado a dificuldade encontrada pela política macroeconômica, ancorada no ajuste da taxa de juros, em garantir a estabilidade sistêmica nos moldes do modelo do NCM.

Mesmo assim, Lula, ainda como candidato, já sinalizava a manutenção do compromisso

com a estratégia montada a partir de 1999 através da “Carta ao Povo Brasileiro”, peça marcante na mudança de rumo estratégico do Partido dos Trabalhadores e fundamental para o apoio de empresários nas eleições de 2002. Quando presidente, então, ao invés de direcionar uma mudança de estratégia macroeconômica, tratou de aprofundá-la, reafirmando o papel subordinado da política fiscal, a fim de dar condições para a política monetária atuar, bem como reagir aos efeitos negativos de câmbio e juros sobre as contas públicas.

Um ajuste macroeconômico amplo foi o primeiro passo da nova agenda de governo, com o objetivo de retomar “o controle da situação monetária, fiscal e cambial do país” (PT, 2002). No campo monetário, para conter a inflação e garantir a estabilidade do câmbio, o BC volta à política contracionista e aumenta a taxa básica de juros, que chegou a 26,5% em 2003. No campo fiscal, a demonstração de comprometimento com o ajuste ficou por conta do aumento das metas de superavit primário de 3,75% para 4,25% do PIB para o quadriênio de 2003-2006, no intuito de afastar a preocupação do mercado com a possibilidade de aumento explosivo da dívida pública (Arantes e Lopreato, 2006).

A alta taxa de juros, em 2003, conseguiu conter a inflação, ancorada na valorização cambial, mas implicou em maior pagamento de juros (8,4% do PIB) e contribuiu com o baixo crescimento da economia em 2003, de 1,1% (Arantes e Lopreato, 2006), este agravado pela redução dos investimentos da União, que caíram de 1,1% do PIB em 2002 para 0,3% em 2003, e do reajuste do salário-mínimo, que teve um aumento real de apenas 0,7% em 2003 (Barbosa e Souza, 2010).

A recuperação econômica de 2004 e 2005 e a melhora dos indicadores deram fôlego à estratégia da “contração fiscal expansionista”, que confiava nos efeitos econômicos positivos da contenção de gastos público. Tal sucesso deu impulso a propostas de aumento da meta de superavit primário e de reformas estruturais como a desvinculação de receitas e a redução de gastos obrigatórios. A força da visão ortodoxa na Fazenda comandada por Antonio Palocci é comprovada quando observamos que, entre 2003 e 2005, o resultado primário alcançado pelo governo Lula foi maior do que a meta estipulada na LDO, chegando a superar quase 13% em 2005. Couto, Rodrigues e Resende Jr. (2022) mostram que isso era possível mediante a uma previsão de receitas que superestimava a arrecadação dos primeiros meses do ano, gerando uma frustração inicial e exigindo contingenciamentos mais agudos no restante do ano. Os autores mostram que as áreas finalísticas (gastadores) conviviam com limites restritos de empenho e pagamento, que só seriam liberados ao final do exercício, quando já não se tinha capacidade de

execução. Esse modelo, que combinava a sistemática de contingenciamentos prévios acima do necessário com a gestão na “boca do caixa”, contribuía significativamente para o enfraquecimento do planejamento governamental com o recurso financeiro sendo liberado somente quando a meta de resultado primário estivesse assegurada.

A visão neoliberal, no entanto, não era capaz de entregar resultados sociais esperados por grande parcela do PT, que continuava a ter quadros importantes ligados às perspectivas mais desenvolvimentistas (Abreu e Câmara, 2015). A queda de Palocci, simbolizou o acirramento do debate dentro do governo, onde as propostas de aprofundamento do regime fiscal concorriam com a implementação de políticas de caráter heterodoxo. Uma nova estratégia passa a conquistar espaço, baseada em estímulos fiscais e monetários com vistas a aceleração do crescimento, nas transferências de renda e aumento real do salário-mínimo e no aumento do investimento público e da participação do Estado no planejamento de longo prazo. Inicia-se então, um período de crescimento considerável, liderado pela demanda e com distribuição de renda, através de um modelo de conciliação de classes (Hermann e Gentil, 2017)

Para Barcelos (2012), essa virada representaria um novo regime, o R4, que, na prática, obteve dificuldades de implementação. Como incentivos ao mercado privado, as reduções tributárias voltaram-se para setores com relevância na cadeia produtiva, às subvenções econômicas no âmbito do Plano de Sustentação do Investimento (PSI) e à ampliação do crédito por meio das ações dos bancos públicos. O investimento total no país, medido pela formação bruta de capital fixo, saiu de 15,8% do PIB em 2003 e aproximou-se de 20% do PIB em 2008, maior patamar desde a década de 70.

No campo social, o governo garantiu mais recursos para o processo de transferência de renda, com a meta de se alcançar crescimento com a redução das desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que se alcançava a estabilidade das contas públicas. As principais ferramentas foram a política de aumento real do salário-mínimo (a média de crescimento real do salário-mínimo passou de 11,7% entre 2003-2005 para 24,7% entre 2006 e 2008) e a ampliação do Bolsa Família (o programa saltou de 0,1% do PIB em 2003 para 0,4% em 2008²⁷). Essas políticas, aliadas à expansão do crédito e ao quadro internacional favorável até a crise, proporcionaram a consolidação da tendência de redução da desigualdade de renda.

Os bons resultados também se relacionam com a expansão do investimento público e

²⁷ Dados de Arantes e Lopreato (2006)

com uma maior participação do Estado na economia. Sigelmann e Calmon (2022) avaliam que esse cenário possibilitou o retorno da gestão estratégica, inicialmente de forma restrita, com o Projeto Piloto de Investimentos (PPI), que abrangia poucas iniciativas com baixo impacto fiscal. Com programação orçamentária e financeira específica, em linhas semelhantes ao programa Brasil em Ação de FHC, as despesas relacionadas ao PPI - que totalizavam R\$ 2,8 bilhões em 137 empreendimentos no ano de 2005 - puderam ser retiradas da base do cálculo do resultado primário através de uma emenda à LDO 2005.

A introdução dessa regra demonstrou o peso político da ala desenvolvimentista no governo e a aceitação das suas propostas pela coalizão (social e política): foi possível aprovar a mudança na LDO 2005 em dezembro, que havia sido aprovada sem o dispositivo em agosto de 2004. Para Abreu e Câmara (2015), a alteração foi a flexibilização mais significativa nos pilares da política orçamentária ortodoxa herdada de FHC até o momento. Além disso, a LOA 2005 introduziu um dispositivo de flexibilidade nos remanejamentos entre as programações orçamentárias do PPI em até 30% de cada uma delas, enquanto a regra geral histórica era somente 10%. As duas mudanças institucionais garantiram um maior volume de recursos e maior flexibilidade nos investimentos em infraestrutura, que se tornou uma prioridade para o governo (Barbosa e Souza, 2010; Abreu e Câmara, 2015).

O Programa de Aceleração do Crescimento - PAC surge como um desdobramento da não renovação do acordo com o FMI e expande as prioridades e a carteira de projetos, especialmente associadas à infraestrutura de logística, energia e social, também excluídas da meta de superávit primário (Sigelmann e Calmon, 2022). O PPI havia sido concebido dentro dos parâmetros estabelecidos pelo FMI, inspirados na NGP, que apesar de reconhecerem a importância do investimento público, fazem isso com forte tendência de igualar a ação governamental às atividades do setor privado. Nesse sentido, a carteira de empreendimentos foi montada com o critério da análise de custo-benefício, que se fundamentava numa concepção estrita de eficiência econômica, baseada no valor positivo do fluxo intertemporal da aplicação e do retorno financeiro dos empreendimentos. Já o PAC abandona a ideia inicial de seleção, que usava a análise de custo-benefício, e diversifica a carteira, contemplando empreendimentos não contemplados inicialmente nas áreas tradicionais de infraestrutura econômica (transportes, energia e comunicações), em diversos territórios do país.

O Programa, então, ganha status de prioridade máxima dentro do governo, o que pode ser visto pela grande mobilização de recursos políticos e orçamentários para sua efetivação. A

flexibilização do orçamento do PAC também foi ampliada, a partir da LOA de 2007, na qual a margem para remanejamento se tornou 30% do montante total de todas as dotações do Tesouro Nacional constantes do PAC.

É interessante observar que, apesar de o primeiro PPA do governo Lula, correspondente ao período 2004-2007, trazer inovações, como a adoção uma estratégia de desenvolvimento com perspectiva de longo prazo para o país e a realização de um processo de consulta à sociedade, por meio de fóruns de discussão em todos os estados da federação, o PAC continuou prevaleceu enquanto instrumento de planejamento, constituindo-se como principal elemento das estratégias de governo. A estratégia apoiada no PAC tem maior abrangência se comparada à lei orçamentária, pois engloba empresas estatais - com a exclusão da Petrobras e da Eletrobras do escopo da meta fiscal -, bem como concessões de serviços públicos e financiamentos públicos e quase públicos (Abreu e Câmara, 2015).

Já o PPA correspondente ao período 2008-2011, foi importante por agregar a dimensão espacial ao planejamento governamental, mediante ao diagnóstico das disparidades inter e intrarregionais e da preocupação em criar condições para articular as ações a cargo dos distintos entes federados. Mesmo com essa importante inovação, chamando atenção para a cooperação federativa na formulação e na implementação das políticas públicas, e, mesmo com a busca por aprimoramento da metodologia de formulação dos programas, o plano seguiu sem escapar a uma concepção exaustiva, com feições de uma espécie de orçamento plurianual (Garcia, 2012).

Na consolidação de um modelo de crescimento com maior participação do Estado e inclusão social, Sigelmann e Calmon (2022) identificam a centralidade dos instrumentos associados à gestão estratégica, que incorpora além do PAC, o Minha Casa Minha Vida, que também passa a ser abatido da meta de superávit, e outros como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), o Brasil sem Miséria, o Ciência sem Fronteiras, o Programa de Sustentação do Investimento e outras desonerações tributárias, que, contavam com sistemática de gerenciamento semelhante ao PAC e com recursos assegurados. Se comparado ao programa Brasil em Ação, por exemplo, a retomada do planejamento estratégico não teve foco na modernização organizacional.

Os programas realizados no R4 concentraram-se na realização de projetos para o desenvolvimento nacional e exigiram maior capacidade de coordenação governamental, ajudados pelo ciclo econômico virtuoso e pela condição externa favorável, principalmente até

2009. Serrano e Summa (2015, P. 184) consideram que o período 2004–2010 foi marcado por um governo que “chamou para si progressivamente a responsabilidade de estimular diretamente a demanda agregada diante de um cenário externo particularmente favorável”. Os aumentos substanciais dos gastos públicos e das transferências sociais, a redução dos juros, os estímulos ao crédito para o consumo e construção civil e a política de valorização do salário mínimo foram responsáveis por um crescimento do PIB de 4,5%, em média, e um crescimento do investimento em máquinas e equipamentos (privado e das empresas estatais) ainda maior, de 12,3% , o que confirma o efeito acelerador sobre a taxa de investimento induzido de maiores taxas de crescimento da demanda agregada (Serrano e Summa, 2015).

Para Dweck (2022), entretanto, o R4 representou somente uma flexibilização temporária do R3, que não pode ser entendida como uma mudança de regime. O sistema de Paygo da LRF (que determina compensações integrais em caso de edição de leis que promovessem reduções tributárias ou gastos obrigatórios continuados), foi flexibilizado a partir de interpretação da legislação, que permite a adoção de renúncias tributárias e ampliação de despesas obrigatórias de caráter continuado sem a necessidade de comprovação e compensação específicas. Além disso, em 2007, no Acórdão 296/2007-Plenário, o TCU mudou a interpretação que exigia inicialmente o cumprimento literal da meta de resultado nominal, ao concordar que a LDO poderia conferir um caráter meramente indicativo à meta com argumentos econômicos sobre a factibilidade da obtenção da meta de resultado nominal.

No entanto, em relação a meta fiscal, apesar de o texto constitucional permitir a compreensão de que esta também seria indicativa – o que possibilitaria uma sistemática semelhante ao sistema de metas de inflação, no qual o descumprimento não acarreta algum tipo de “punição” -, a interpretação que vigorou é que a meta deveria ser cumprida até o final do ano fiscal, ainda que pudesse ser alterada ao longo do ano. Certa flexibilidade era possível somente mediante PLN para alteração da meta ao longo do exercício, justificada a necessidade de sua alteração (Dweck, 2022). Em maio de 2009, por exemplo, Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o PLN nº 15/2009, que propunha redução da meta para 1,4% do PIB para o governo central e 0,20% do PIB para as empresas estatais, sendo também proposta a exclusão do grupo Petrobras da apuração do resultado fiscal do setor público.

No que diz respeito às relações Executivo-Legislativo, os dois mandatos de Lula, assim como os de FHC são marcados por alto grau de funcionalidade do sistema político, no linguajar da Ciência Política. O PT, que havia começado com uma coalizão minoritária, atraiu para sua

coalizão partidos de centro e de direita. Dados de Pereira (2017) mostram que, durante os mandatos de Lula, o Executivo continuou dominante em matéria de aprovação de propostas (em torno de 80% do total de projetos), a taxa de aprovação seguiu maior que 80% e a taxa de disciplina da coalizão (percentual de deputados que votaram de acordo com a indicação do líder do governo) também se manteve entre 87% e 88%. As emendas parlamentares, por sua vez, seguiram um ritmo controlado entre 2007 e 2011 (Volpe, 2019).

No entanto, Faria (2023) lembra que é nesse período que ocorre o primeiro fluxo de mudanças institucionais que antecipariam conflitos orçamentários posteriores. O governo Lula II assume o controle da relatoria-geral do orçamento em todo o segundo mandato (2007 a 2010) e entrega a presidência da CMO ao principal parceiro da coalizão (PMDB) no mesmo período, rompendo com a prática das coalizões de alternância entre os postos da presidência da CMO e da relatoria geral, que perdurava desde o primeiro mandato de FHC. Essa estratégia é interpretada por Faria (2023) como uma intenção de ampliar as prerrogativas do cargo de relator, que ao concentrar e ampliar seu poder, provoca modificações importantes no desenho das instituições orçamentárias no período.

A criação do identificador de resultado primário RP-3, na LDO 2007, para identificação das programações do PPI e do PAC foi facilitada com a presença de um relator do PT. O processo orçamentário aumentou a sua centralização, reforçando as características de dominância orçamentária do Executivo, favorecendo a coalizão ao permitir uma negociação centralizada do orçamento com menos atores e pontos de veto.

Além disso, Faria (2023) observa que a ampliação das autorizações conferidas para as emendas de relator-geral do PLOA também se dá nesse período, se aproveitando do espaço que os pareceres preliminares sempre preservaram em relação ao emendamento pela relatoria geral para além dos estritos contornos de correções de ordem técnica e legal. A mudança é que, do PLOA 2002 até o PLOA 2009, tais autorizações foram reduzidas e específicas, sem alargamento demasiado das hipóteses de emendamento conferidas ao relator-geral.

A partir do PLOA-2010, aumenta-se a amplitude e generalidade das autorizações para as emendas de relator-geral que constam do parecer preliminar. O parecer preliminar para o PLOA 2010, inseriu novas autorizações, como a alocação de recursos com foco nas áreas de mobilidade e infraestrutura urbana, segurança e turismo, prioritariamente nos estados sedes da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e o reforço de dotações orçamentárias nas áreas de

agricultura, saúde, defesa, educação e outras apontadas pelos relatores setoriais. O PLOA 2011 e o de 2012 trouxeram, de forma progressiva, ainda mais hipóteses de emendamento pelo relator-geral, para além das daquelas hipóteses de correções de ordem técnica e legal, demonstrando, de fato, o início de um novo tipo de estratégia dos atores ligados ao ciclo orçamentário.

É interessante observar que ao final do segundo mandato de Lula, mesmo com uma altíssima taxa de aprovação (87% em dezembro, de acordo com o IBOPE²⁸), o percentual de conflitos em medidas provisórias²⁹ aumenta consideravelmente, assim como os vetos presidenciais, indicando um acirramento no ambiente político-institucional (Pereira, 2017).

Dilma é eleita como sucessora para o mandato de 2011 a 2014 no segundo turno contra José Serra (PSDB). A proposta de seu primeiro mandato é de continuidade da política anticíclica iniciada em 2009, através do que Singer (2015) chamou de “ensaio desenvolvimentista”³⁰, com forte aposta no investimento privado. Mas as condições econômicas já não são as mesmas. As receitas, que cresciam consistentemente desde 1997, ficaram estagnadas em termos reais a partir de 2009, reduzindo a sua participação no PIB (Chernavsky, Dweck e Teixeira, 2020). A partir de 2011, em meio à reversão do cenário externo, a economia brasileira entra em forte desaceleração: taxas de crescimento menores (2,1% entre 2011 e 2014, ante 4,6% entre 2007 e 2010), desaceleração do investimento privado e do consumo das famílias, déficit externo crescente e inflação em nível próximo ao teto da meta do governo são alguns fatores que colocam o modelo vigente em cheque (Hermann e Gentil, 2017). Em 2012, com impulso dado às desonerações tributárias para estimular a atividade econômica, a receita volta a cair e despenca a partir de 2014, impulsionando a deterioração fiscal.

A principal visão do campo ortodoxo atribuía essa inflexão à política fiscal, excessivamente expansionista do lado do gasto público (Pinheiro, 2014; Pessoa, 2017³¹), enquanto o campo heterodoxo acreditava na necessidade de uma política fiscal expansionista e de redução dos juros excessivamente elevados da política monetária (Serrano e Summa, 2015;

²⁸ “Acessado em < <https://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/popularidade-de-lula-bate-recorde-e-chega-87-diz-ibope.html>> no dia 10/07/2025

²⁹ Nesse indicador, são somados as MPs não votadas ou rejeitadas pelo Congresso e as MPs vetadas pelo Presidente após voltarem do Congresso, integral ou parcialmente.

³⁰ Os críticos à política econômica de Dilma chamaram a continuidade da intervenção anticíclica, com base em desonerações fiscais, de Nova Matriz Econômica (Pessoa, 2017).

³¹ O impacto da nova matriz econômica: resposta a Bráulio Borges. Acessado em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-impacto-da-nova-matriz-economica-resposta-braulio-borges> no dia 28/06/2025

Gentil e Araújo, 2013).

A verdade é que, do ponto de vista dos gastos fundamentais, o primeiro governo Dilma não apresentou grandes inflexões em relação ao quadriênio anterior, o que desmente a hipótese de que a crise teria vindo pelo excesso de gastos, como mostram Chernavsky, Dweck e Texeira (2020). O aumento da dívida pública se dava dando pelo aumento das despesas com juros em cenário de queda de receita e não pela deterioração do resultado primário. Do ponto de vista de Serrano e Summa (2018) e Gobetti e Orair (2015), foi justamente a contenção de despesas que provocou significativo impacto na redução da demanda agregada e, conseqüentemente, da arrecadação.

Mas as dificuldades econômicas enfrentadas pelo Governo Dilma são impossíveis de serem explicadas somente do ponto de vista fiscal. Uma perspectiva mais ampla observa que a situação da economia internacional no período – com a queda do preço das commodities - (Borges, 2018), o avanço da operação Lava Jato – responsável por minar qualquer resquício de legitimidade político-institucional – (Pinto et al, 2019), as mudanças na política cambial e na regulação de setores importantes – que desvalorizou o câmbio de forma descontrolada - (Chernavsky, Dweck e Texeira, 2020) e a reação de setores empresariais às alterações na distribuição funcional da renda nacional – decorrentes da queda na participação dos lucros - (Serrano e Summa, 2018) tiveram grande relevância para o impasse político-administrativo desse período.

A partir de 2013, o que se observou foi processo multifacetado, nas frentes de ação sociopolítica e político-institucional, de ruptura “do esboço de coalizão social-desenvolvimentista que havia suportado os governos de Lula e o primeiro mandato de Dilma, embora, nesse último caso, de modo menos intenso” (Ianone, 2017, p. 143). Mesmo com a ampliação das desonerações fiscais pontuais destinadas a aumentar margens de lucro, o contínuo aumento dos salários reais acima do crescimento da produtividade gerou cada vez mais desconforto nos meios empresariais e constrangimentos crescentes ao governo (Serrano e Melin, 2016).

Aliando a análise institucionalista de Barcelos (2012) com as análises de Ianone (2017), Serrano e Summa (2018) e Dweck (2022), é possível entender motivos concretos que induziram a rápida dissolução do R4. Sua base era a preservação, mediante a artifícios orçamentários, do investimento público. No primeiro momento de desaceleração, esse arcabouço foi questionado

pelas principais frações hegemônicas, que já demonstravam crescente insatisfação com os efeitos distributivos do período 2002-2010 e atuaram de forma estratégica – e não econômica (como nos lembra Kalecki³²) - sobre a necessidade de uma mudança na política econômica na direção oposta.

A governabilidade já vinha em queda desde o início do primeiro mandato, o que pode ser visto na queda significativa das taxas de aprovação dos projetos do governo, no aumento considerável de vetos presidenciais e no aumento considerável dos conflitos envolvendo as MPs (Pereira, 2017). A coalizão ficou enfraquecida e o Congresso começou a cobrar mais caro para votar com o governo. O pagamento de emendas foi se tornando mais necessário para a agenda e esteve no centro da reação comandada primeiro por Henrique Eduardo Alves (PMDB) e depois por Eduardo Cunha (PMDB), ambos ex-presidentes da Câmara, Eduardo Cunha. Volpe (2019) observa que, em 2013, o aumento dos pagamentos esteve relacionado com o intuito do governo impedir, justamente, a aprovação da PEC 358/2013 (que instituiu o orçamento impositivo das emendas individuais) e sua inclusão na LDO 2014, o que não foi possível.

Em 2015, o governo implementou o maior contingenciamento de despesas desde a sanção da LRF, um corte potencial de 30% das despesas discricionárias. Como lembra Dweck (2022), no relatório do segundo bimestre, o contingenciamento foi de R\$ 70,9 bilhões e no bimestre seguinte, apesar de ter sido proposto um novo contingenciamento, de R\$ 8,6 bilhões, ficou evidente a impossibilidade de obtenção da meta de 1,2% do PIB constante da LDO. O fenômeno que se desenhava era típico de um ajuste fiscal autodestrutivo.

A meta havia sido estabelecida em dezembro de 2014, quando a nova equipe econômica comandada por Joaquim Levy foi indicada, e baseava-se numa expectativa de mercado de crescimento de 0,8% da economia brasileira em 2015. Acontece que, em julho de 2015, a expectativa era de queda de 1,5% do PIB e, no fim do ano, de 3,7%, exigindo duas revisões da meta fiscal mediante a contínuas frustrações de receitas. A demora na votação do projeto de alteração da meta implicou a necessidade de realização de um terceiro contingenciamento, que impunha o contingenciamento de todo o limite disponível para execução financeira das despesas discricionárias dos ministérios. Quando aprovada a alteração no fim do ano, o empenho foi

³² Kalecki (1943), no seu famoso artigo “Aspectos políticos do Pleno Emprego”, observou que políticas econômicas que reduzem o desemprego e fortalecem o poder de barganha dos trabalhadores normalmente são revertidas por causa da crescente oposição das classes proprietárias, que atuam estrategicamente no Estado para mudar o regime de política econômica. Como lembram também Serrano e Summa (2018), de acordo com Kalecki, essa oposição não ocorre através de uma redução de investimentos das empresas, e sim posteriormente como efeito da mudança para políticas de austeridade.

liberado.

O cenário de desaceleração econômica se manteve para 2016 e o governo chegou a enviar o PLOA de 2016 com a previsão de um déficit orçamentário, pela primeira vez desde a vigência da LRF, mas por pressão do Congresso e da mídia, a previsão se tornou de superávit, o que exigiria uma nova alteração logo no início do ano. O processo de impeachment ganhou corpo nesse cenário de dificuldades políticas e técnicas para o cumprimento da meta fiscal diante de uma crise econômica, baseando-se em alegações de edição de créditos suplementares sem o devido aval do Congresso. Uma semana depois do impeachment, no dia 20 de maio, o governo Temer anunciaria uma nova meta de resultado fiscal de um déficit de R\$ 170,5 bilhões.

Por fim, Dilma não foi derrubada apenas pelo Congresso, mas por uma necessidade de reorganização hegemônica que contou com as estratégias das elites da burocracia pública e dos setores oligopolizados do capital, com o apoio dos estratos conservadores da classe média mobilizados nas ruas e da opinião pública, em um processo na qual as esferas institucional e social mostraram a sua estreita relação. O conflito orçamentário esteve no centro desse novo arranjo político, comprovado pelos intensos debates entre os anos de 2015 e 2016, com participação da mídia e da opinião pública em temas antes restritos às áreas técnicas do governo. A conclusão do processo de impeachment provocou mudanças na interpretação da LRF, estabelecendo que a meta fiscal deveria ser cumprida a cada momento e não ao final do ano, e que a deveria ter um paralelo também nas dotações orçamentárias, algo totalmente inédito e em contradição com os comandos da LRF (Dweck, 2022). O terreno para uma nova ofensiva contra a participação do Estado estava preparado.

4. REFORMAS ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL: REVISITANDO OS PAPÉIS ORÇAMENTÁRIOS

A guinada do regime de política econômica em 2015 teve como núcleo a Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu um limite para o crescimento das despesas primárias baseado na despesa paga no ano anterior (começando por 2016), corrigida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O Novo Regime Fiscal – NRF - ou Teto de Gastos, como foi apelidado -, poupou somente as despesas financeiras, a capitalização das empresas estatais não dependentes, os créditos extraordinários e as despesas não recorrentes da justiça eleitoral com a realização de eleições e as transferências constitucionais.

A justificativa, encontrada nos comentários públicos de economistas ortodoxos, nos principais veículos de mídia e na prática política dominante, guardou poucas diferenças com a narrativa do fim dos anos 90: havia urgência para realização de ajuste fiscal com vistas a reduzir relação Dívida/PIB e, assim, recuperar a confiança do mercado privado com retomada crescimento econômico (Gambiagi e Tinoco, 2019). Esse processo também era necessário para satisfação das agências internacionais de rating de crédito, que, caso reduzissem a nota de risco do Brasil, levariam a um aumento substancial no spread de risco-país e a uma forte crise cambial (Serrano e Summa, 2018).

No texto de exposição de motivos da PEC que concebeu a EC nº 95/2016, foi reconhecido que “o atual quadro constitucional e legal também faz com que a despesa pública seja pro-cíclica, ou seja, a despesa tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa” (Brasil, 2016), mas, em vez de modificar a regra de resultado primário, reconhecida como um dos fatores que contribuía para uma política fiscal pro-cíclica, somou-se uma nova regra fiscal, criando um limite para o crescimento real das despesas primárias totais (Dweck, 2022).

Na abordagem de Barcelos (2012) e Barcelos et al (2022), esse processo dá início a um quinto regime orçamentário, o R5, que além da centralidade na restrição rígida e permanente das despesas, reorganiza a atuação dos papéis orçamentários. O novo regime é marcado pelo enxugamento das peças de planejamento - principalmente do PPA -, pelo crescimento dos gastos tributários e das emendas parlamentares - muitas vezes com baixa especificação orçamentária -, pela baixa congruência em relação às condições locais e setoriais - em razão do da baixa flexibilidade do limite de gastos, que define uma régua geral para as despesas primárias -, pela maior participação do Legislativo - mas menor da sociedade -, pelo aumento do controle

– do ponto de vista fiscal – e pelo baixo estímulo de cooperação entre os atores – que acabam concorrendo no pequeno espaço fiscal.

Em linhas gerais, é fato que o conjunto de modificações observado no âmbito da governança orçamentária no Brasil dos últimos anos indica uma “tentativa de reequilíbrio de forças entre os atores relevantes na arena decisória, dado que as instituições conferem acessos desproporcionais a certos grupos, interesses e atores dentro dos processos decisórios correntes” (Couto e Cardoso Jr., 2018, p. 75). Através da perspectiva institucionalista, parte relevante da literatura tem utilizado a abordagem do guardião-gastador ampliada para investigar esse fenômeno, com a adição dos definidores de prioridade e dos controladores, que identifica grandes grupos de atores no ambiente institucional orçamentário (Wildavsky, 1964; Good, 2014; IPEA, 2022). Assim, procuram compreender os conflitos forjados na arena decisória e como eles influenciam as e mudanças nas regras do jogo.

A abordagem de Wildavsky e Good, permite um grande avanço e não deixa de reconhecer que os novos modelos da gestão orçamentária refletem também as dinâmicas de poder, as habilidades de liderança, a cultura política, o desenho institucional e a capacidade organizacional das entidades e atores envolvidos no processo de reforma. No entanto, evitam a contextualização necessária de que tal fenômeno representa o crescimento das formas estatais ligadas ao neoliberalismo e um novo padrão de acumulação ao tratarem as mudanças como mera consequência de demandas sociais:

“para muitos cidadãos, parecia que estavam pagando demais e recebendo muito pouco. A partir de meados da década de 1980, o governo se concentrou em uma série de iniciativas para melhorar o desempenho, que variaram desde o estabelecimento de padrões de serviço até inovações na prestação alternativa de serviços. Mais recentemente, essas iniciativas se ampliaram para incluir relatórios de resultados, medição de desempenho, estruturas de responsabilização, gestão financeira e auditorias internas e externas” (Good, 2014, p. 33).

A partir de tais análises, os autores concluem, por exemplo, que o papel dos guardiões, representados pela estrutura do Ministério da Fazenda, é fortalecido como operadores do ajuste fiscal, enquanto os gastadores, na pele dos executores de políticas públicas, são enfraquecidos

com a queda de discricionariedade orçamentária. Além disso, observam que os órgãos de controle ganham força - através da atuação do TCU e da Instituição Fiscal Independente – IFI - e que o Congresso se consolida como definidor de prioridades após o crescimento contínuo das emendas.

Observamos, porém, que a análise desse período requer uma exploração mais substantiva sobre o contexto de disputa estratégica (no Estado e fora dele) em que ocorrem essas alterações, bem como a interconexão entre elas. Prioritariamente, o objetivo deste capítulo é investigar as bases sociopolíticas da mudança de regime e o fracasso dos seus principais objetivos, tendo em vista que a excessiva restrição fiscal, ao invés de produzir maior eficiência no gasto orçamentário, gerou efeitos distributivos assimétricos, que beneficiam certos atores (inclusive privados) em prejuízo de outros.

Para tal, consideramos importante a utilização dos conceitos, explorados por Jessop (2001; 2007), de forma-valor e forma-Estado, necessários para compreender que o Estado capitalista é particularizado, isto é, separado institucionalmente das relações de produção capitalistas. O Estado, ao invés de ser o capitalista coletivo ideal, é disputado e moldado concretamente através de estratégias de acumulação concorrentes. O processo orçamentário, então, é uma arena que evidencia a seletividade estrutural desse Estado, tendo em vista que privilegia determinadas estratégias em detrimento de outras.

Nesse sentido, revisitaremos os papéis orçamentários a partir da perspectiva da SRA, com intuito de explorar os elementos do novo regime fiscal e orçamentário, assim como a relação entre eles e a relação deles com as relações de poder no regime de acumulação capitalista vigente.

4.1) Um novo arranjo político centrado no ajuste fiscal

A idealização de um novo (ou velho?) Estado, que agora deveria servir, de forma ainda mais radical, como plataforma de conceitos de governança e ação neoliberais, ganha voz inicialmente no documento “Uma ponte para o futuro”, lançado pelo PMDB ao fim de 2015. Esse documento, que reuniu interesses e ideias de boa parte das frações hegemônica, deixava bem claro que a política de desenvolvimento deveria ser “centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno ao regime anterior de concessões na área de petróleo” (PMDB, 2015, p. 18). Para Pinto

et al (2019, p. 133), o PMDB havia percebido que “dificilmente o bloco no poder apoiaria o impedimento da Dilma sem uma alternativa de sucessão e sem propostas concretas de política econômica e de reformas neoliberais”

Em linhas gerais, o documento coloca a conta da crise fiscal na rigidez do orçamento, que combinada com a indexação de benefícios e com a falta de uma ampla reforma da Previdência, teria contribuído para um desequilíbrio nas contas de governo, para o aumento da inflação e para a crise econômica de modo geral. A solução, então, seria uma reforma do estrutural do orçamento que flexibilizasse o destino dos gastos públicos, com vistas a recuperação da confiança e do crescimento, como, por exemplo, “acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação.” (PMDB, 2015, p. 9).

A verdade é que o governo Dilma, na busca por legitimidade junto aos setores dominantes, já havia emplacado um conjunto de políticas ortodoxas, incluindo até mesmo a proposição de reformas trabalhistas e previdenciária. As medidas contribuíram para um ajuste autodestrutivo, que promoveu a fragilização do Poder Executivo mediante ao fortalecimento de setores de uma elite parlamentar, comandada por Eduardo Cunha (PMDB). Cabe observar que a plataforma peemedebista, além de capitanear o projeto de retorno ao Estado mínimo, estaria no centro também da sustentação política do orçamento impositivo para as emendas individuais e da tentativa de desaceleração da operação Lava-Jato (no primeiro mês de governo Temer, o procurador-geral da República, Rodrigo Janot, junto ao STF, pediu a prisão de parte expressiva da cúpula do PMDB – Eduardo Cunha, Renan Calheiros, Romero Jucá) (Pinto et al, 2019).

Pinto et al (2019) lembram que isso aumentou a “guerra em curso de todos contra todos”, caracterizada pela dispersão dos interesses de classe e frações de classe, principalmente por causa da importância que teve a Lava-Jato, que centralizou, temporariamente, o poder do Estado brasileiro, representando interesses e identidades próprios da classe média alta brasileira.

É nesse cenário que surge a EC nº 95/2016, como tática elementar para um projeto de reestabelecimento da ordem liberal. A medida, que consistia no crescimento real zero para a despesa primária total a partir de 2017, deveria fortalecer os guardiões no controle da despesa e levar a uma “queda substancial da despesa primária do governo central como porcentagem do PIB” (Brasil, 2016), isto é, à contração do Estado brasileiro. Os cálculos da época estimavam, ao supor uma taxa de crescimento médio da economia de 2,5%, que o resultado seria uma

redução média de 0,5 ponto percentual do PIB por ano. Isso deveria causar, após dez anos, a queda de aproximadamente 25% das despesas primárias federais.

O não cumprimento dos limites, por seu turno, poderia levar à vedação de qualquer criação de despesa obrigatória e de diversas questões ligadas aos servidores públicos, como concessão de aumento ou reajuste salarial, a criação de cargo, contratação de pessoal e realização de concurso público.

Na prática, a EC nº 95/2016, chegava como uma nova regra fiscal sem modificar as que já existiam, gerando maior complexidade jurídica e superposição de regras fiscais. O Teto de Gastos prevalecia somente por provocar o efeito mais restritivo possível. A LOA passou a ser aprovada já com o limite imposto pela regra fiscal, à medida em que o teto era estipulado na elaboração do orçamento. Ao longo do ano, como mostra Dweck (2022), frustrações de receitas, usualmente, levavam a novas restrições e contingenciamentos e, ao final do exercício financeiro, a execução acabava sendo inferior ao limite estabelecido. Mesmo em 2020, ano de pandemia e de impulso fiscal através de créditos extraordinários, as despesas sujeitas ao teto foram executadas abaixo do limite.

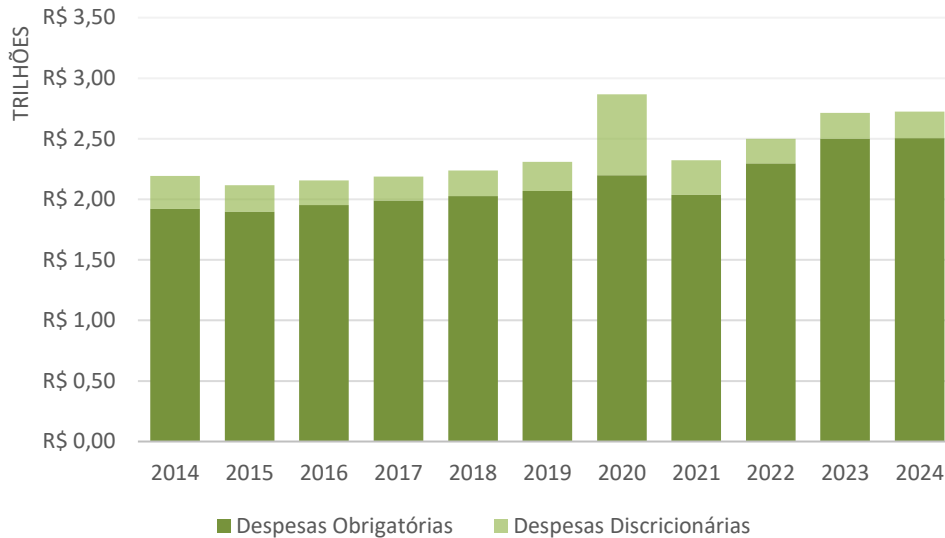
Para Serrano e Summa (2018), o objetivo central da estratégia de acumulação era gerar desemprego suficiente para congelar o crescimento do salário real e criar um clima favorável ao início de reformas que reduzem direitos sociais e trabalhistas, para assim, reduzir permanentemente o poder de barganha dos trabalhadores. De fato, isso aconteceu, pois as narrativas que promoviam reformas estruturais, em especial a trabalhista e a da Previdência, foram bem-sucedidas nos anos seguintes. Nas áreas da saúde e da educação, apesar de uma cláusula especial manter os mínimos constitucionais anteriores para o primeiro ano, estes foram congelados nos anos seguintes, provocando forte contração nesses orçamentos, ao desvincular os mesmos do crescimento das receitas.

A condução da política econômica foi responsável por manter o baixo ritmo de crescimento da economia e da produção industrial, mesmo após dois anos consecutivos de queda (2015 e 2016), com uma desacelerar mais notável a partir do fim de 2018, mantendo-se assim até 2020. Dweck, Rossi e Mello (2020) observam que o crescimento de 2017 a 2019 foi próximo ao crescimento populacional, que, na realidade, significa a estagnação do PIB per capita em patamar muito reduzido.

A estratégia foi bem-sucedida em limitar o financiamento dos serviços públicos até

2019, como mostra o gráfico 1. As despesas discricionárias foram comprimidas no período entre 2016 e 2019. Os investimentos empenhados (deflacionados pelo IPCA-E acumulado de 2024), que chegaram à casa de R\$ 97 bilhões em 2014, já tinham caído para R\$ 59 bilhões em 2015 e fecharam 2019 com R\$ 56 bilhões.

Gráfico 1 – Despesas obrigatórias (RP1) e discricionárias (RP2, RP3, RP6, RP7, RP9) do governo federal empenhadas entre 2014 e 2024 – Em R\$ bilhões



Fonte: SIOP
Valores deflacionados pela média do IPCA-E de 2024

Dweck (2020) observa que as áreas mais afetadas foram ciência e tecnologia, direito da cidadania, organização agrária, esporte e lazer, habitação, com quedas superiores a 30% nesses três primeiros anos de vigência. As áreas da saúde e educação, como já foi mencionado, também foram diretamente impactadas pela alteração constitucional que desvinculou essas áreas da evolução da receita.

Na prática, o teto de gastos representou uma contração temporária do Estado brasileiro, pois significava uma redução das despesas primárias federais em termos per capita e em proporção do PIB. Esse fenômeno produziu impactos já comprovados na ampliação da desigualdade e da pobreza: de acordo com Hoffmann (2020), o índice de Gini da renda domiciliar per capita, medido com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), caiu de 0,524 em 2015 para 0,543 em 2019, revertendo a tendência de queda que se alongava desde o início dos anos 2000. O indicador de pessoas abaixo da linha de pobreza, medido a partir de dados da mesma pesquisa, também piorou, saltando de 14,1 milhões de pessoas em 2014 para mais de 20 milhões em 2019.

O avanço neoliberal, desta vez, não foi capaz de criar um consenso social hegemônico em torno da estratégia de acumulação, como havia ocorrido no fim do século passado. Pelo contrário, aflorou a instabilidade do sistema político, o que pôde ser constatado no aumento de

conflitos relacionados ao orçamento público. O governo de Jair Bolsonaro, que sucedeu a Michel Temer, apesar de adotar a narrativa de continuidade do projeto de redução das capacidades estatais, esta foi incompatível com as necessidades e estratégias tanto do Executivo como do Legislativo. O próprio governo, então, foi responsável por descumprir a regra fiscal diversas vezes através de artifícios legais, como veremos a seguir.

No plano orçamentário, a impositividade das emendas já havia sido aprovada antes do Teto de Gastos, em movimento de fortalecimento de uma elite parlamentar inicialmente capitaneada pelo PMDB, o que se tornou um embrião da predominância que o centrão – formado por uma gama de partidos - teria no processo político. A incapacidade de se obter recursos para a agenda dos governos se tornou um mote a partir do EC nº 95, que, ao fragilizar permanentemente o Executivo, provocou profundas alterações no sistema política e nas condições de governabilidade. Os impactos são sentidos até hoje, após a sua revogação, principalmente no que diz respeito à governança orçamentária, que sofreu modificações estruturais e chegou a um ponto de difícil reversão.

4.2) Guardiões do orçamento

As tarefas do guardião, na maior parte dos países, são realizadas pelas Agências Centrais de Finanças, as ACFs, que representam um conjunto de órgãos ou de atores que possuem como responsabilidade central resguardar e executar os mecanismos financeiros e fiscais do país. Em geral, estão sob o guarda-chuva dos ministérios de fazenda ou da economia.

De acordo com Borges (2022) e Allen e Grigoli (2012), a figura do guardião do orçamento recebe uma atenção especial dos estudos que utilizam a abordagem institucionalista. Os autores lembram que tal destaque guarda relações com o fato de que boa parte dos estudos baseados na perspectiva do guardião-gastador são patrocinados por órgãos multilaterais, como o FMI, BID e Banco Mundial, representantes da defesa política e narrativa do equilíbrio fiscal nos países, principalmente nos países em desenvolvimento. Dizem eles: “talvez por isso os técnicos das instituições de ajuda financeira internacionais [...] tenham procurado avaliar os países de forma a buscar elementos institucionais capazes de facilitar o controle do endividamento, a fim de manter as finanças sob controle a partir do fortalecimento da ação do guardião” (Borges, 2022, p. 53).

O compromisso político que os guardiões devem ter com o controle do crescimento da dívida pública, nesse sentido, é apontado por autores como uma atribuição central desses entes

(Hagen, 2002). Isso é visto na descrição de Hagen (2002) sobre o que define a capacidade de implementação do guardião: a autoridade do ministro das Finanças para bloquear gastos, a existência de limites de caixa, a flexibilidade para alterar a lei aprovada e a capacidade de evitar mudanças nas leis do orçamento por parte do parlamento. Pesquisas são feitas, do ponto de vista da governança orçamentária e da estrutura institucional, para compreender o que prejudica a atuação do guardião no objetivo principal de controlar o endividamento público.

No Brasil, apesar do regime federativo, a imposição das regras fiscais no Brasil se deu forma centralizada. Já na aprovação da LRF, procurou-se adotar a imposição formal dos contingenciamentos, no estilo de *enforcement* que beneficiasse os órgãos guardiões. Para Barcelos e Calmon (2014, p. 173), “ao optar por fixar em lei complementar as regras de procedimento orçamentário, tais como *sequestration* e *pay-asyou-go*, as organizações responsáveis pela política macroeconômica assumiram que a rigidez na definição das restrições orçamentárias, ainda que subótima, era preferível em função das idiosincrasias dos entes governamentais”. Essa lógica parte da percepção de que as democracias estimulam a ampliação sistematicamente gasto e da dívida pública e, portanto, limitações exógenas e regras formais poderiam ser capazes de moldar o comportamento, fortalecendo o papel dos guardiões na busca pelo equilíbrio fiscal.

O Ministério da Fazenda (ou da Economia, entre 2019 e 2022) é o grande responsável pelo papel de guardião do orçamento federal brasileiro, operacionalizado, no dia a dia, através da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A Junta de Execução Orçamentária – JEO – que já foi, entre 1994 e 1998, Junta de Programação Financeira - Jupof, e, entre 1998 e 2002, Comissão de Controle e Gestão Fiscal – CCF – também tem atuação relevante na condução da política fiscal, em especial no âmbito do controle das despesas, assim como a Secretaria de Orçamento Federal – SOF, que, apesar de estar mais ligada à definição de prioridades no MPO, atua como aliada da STN em diversos momentos.

Cabe aqui um parêntese para ressaltar que a CCF foi criada no contexto de necessidade de maior coordenação entre receitas e despesas, principalmente durante a discussão da LRF, com o objetivo de mitigar conflitos entre os órgãos centrais (Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento) e os setoriais. Inicialmente, era formada pela SOF, pela Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA) e pela Secretaria de Assuntos Internacionais do lado do MPOG, e pela Secretaria de Política Econômica, a STN e a Secretaria da Receita Federal do lado do Ministério da Fazenda. Os ministros não participavam. Com a aprovação da LRF, a

CCF foi extinta para dar lugar ao Conselho de Gestão Fiscal, que nunca foi regulamentado. Até ser recriada sob a alcunha de JEO (de maneira informal e com a adição de um assento para a Casa Civil), em 2003, as decisões a respeito dos decretos de programação orçamentária ficaram sob responsabilidade da STN, o que fortaleceu o papel do Ministério da Fazenda nesse processo (Couto, Rodrigues e Resende Jr., 2022).

Na visão de Couto, Rodrigues e Rezende Jr. (2022), entre 2003 e 2016, a JEO assumiu um caráter mais político, mas extremamente importante para definição dos parâmetros gerais do orçamento, mediando conflitos entre guardiões, gastadores e definidores de prioridade. Entrevistas realizadas pelos autores indicam que, enquanto a Fazenda, com uma equipe de forte tendência liberal, buscava metas ainda maiores de superávit, a Casa Civil pressionava por mais gastos. Além disso, mostram que a Junta foi importante em diversos momentos - como na política de salário-mínimo e na definição da classificação das despesas do PAC - e que as emendas, antes de se tornarem impositivas, eram o objeto primeiro dos contingenciamentos e, somente a partir da abertura de espaço fiscal e após acordos políticos, elas eram liberadas ao longo do exercício, prática que recebia constantes críticas do Congresso.

Há um consenso na literatura de que os guardiões são fortalecidos a partir de regras fiscais, bem como através do apoio político do presidente da República às ações de controle do endividamento público. Isto é, se a política econômica escolhida é contracionista, o poder de ação do guardião será fortalecido e vice-versa. (Kelly e Wanna, 2001; Good, 2014; Couto e Cardoso Jr., 2018; Borges, 2022; Sigelmann e Calmon, 2022). Kelly e Wanna (2001, p. 65) citam a declaração de um antigo chefe do Ministério das Finanças da Austrália para comprovar esse argumento: “não há nada que as Finanças ou o Tesouro amem mais do que limites de despesas publicamente declarados; isto provê uma arma com a qual eles podem arrasar os ministérios gastadores nas negociações do orçamento”. As reformas de ordem liberal, assim, restringiriam o acesso dos gastadores às tomadas de decisões nas despesas agregadas e na formulação do orçamento.

No Brasil do século XXI, a proposta foi seguir o receituário das organizações multilaterais e incorporar o amplo pacote de reformas orçamentárias e administrativas. Como já foi comentado, esse movimento tem bases no advento da NGP, que, por seu turno, se tornou a prática administrativa que daria a forma estatal necessária para o regime de acumulação de dominância financeira (Jessop, 2013). Nesse sentido, é necessário observar que o arcabouço então concebido é desenhado a partir de uma perspectiva muito particular da política fiscal e da

administração pública – e, portanto, da atuação dos guardiões - que praticamente não dialoga com outras formas de gestão fiscal, econômica e orçamentária.

Caiden e Wildavsky (2004) reconheciam que muitas das inovações trazidas pelas reformas orçamentárias poderiam fracassar em decorrência de contextos específicos de cada nação, se submetendo às idiossincrasias institucionais e à cultura política local, principalmente em países pobres. Mas atentamos aqui para uma questão ainda mais substantiva. O orçamento brasileiro não é marcado pela instabilidade somente por causa dos conflitos provenientes da estrutura política da democracia ou da falta de regras e/ou incentivos para a boa agência orçamentária. Na realidade, o cenário que se desenhou ao fim da década de 90 é responsável por criar um conflito permanente entre a necessidade de ampliação de direitos e de crescimento econômico, contemplada na CF-88, e a adoção de regras fiscais rígidas, a partir da LRF. Tal cenário de subfinanciamento constante do Estado, como lembra Jessop (2007), é resultado de lutas políticas e sociais na estrutura de classes da sociedade brasileira, extremamente desigual, que concentra poder político em poucos atores.

Em comparação com as regras fiscais do Brasil e dos EUA, Sigelmann e Calmon (2022) mostram como a condução das metas de superávit são mais rígidas no Brasil e como elas produzem impacto negativo nos instrumentos de planejamento. O cenário de dominância da regra fiscal, que facilita o corte de despesas para os guardiões, frustra os planos dos gastadores e dos definidores de prioridade, que, em muitos casos, representam interesses concretos da sociedade. Os pequenos incentivos para que os atores confirmem real significado às peças de planejamento, decorrente dos contínuos contingenciamentos, produz baixo *enforcement* para esses instrumentos, como no caso do PPA. Além disso, inviabiliza parcela dos projetos e programas planejados e introjeta na cultura administrativa comportamentos e decisões fundamentadas em indicadores, metas e resultados, transformando o PPA em instrumento meramente burocrático.

É questionável também que, em um país que sofre historicamente com o subfinanciamento dos programas estatais, o papel dos guardiões sempre seja fortalecido em cenário de enrijecimento da regra fiscal. No sentido institucional, apesar de ser possível que a regra facilite o corte de despesas, ela tende a aflorar os conflitos com os gastadores e entre os gastadores, ainda mais quando apresenta pouca flexibilidade para negociações. No sentido sociopolítico, esses conflitos são ainda mais visíveis, na medida em que a falta de recursos atinge áreas fundamentais, dificultando a obtenção de legitimidade e coesão da estratégia de

governo e dos guardiões. Além disso, a possibilidade de um ajuste fiscal autodestrutivo dificulta qualquer cenário de relaxamento fiscal por parte da arrecadação (Dweck, 2022).

Na realidade, o aumento a restrição fiscal favorece um tipo de guardião, aquele que mede seu sucesso a partir somente a partir da redução do déficit fiscal. Mesmo Good (2014) reconhece que, apesar do papel, um ator pode adotar mais de uma atribuição no orçamento, como, por exemplo, os guardiões podem atuar como como gastadores, apresentando propostas programáticas, projetando “iniciativas de despesas diretas e despesas tributárias de alto nível” (Good, 2014, p. 31). Essa possibilidade abre portas para novas interpretações ainda no bojo da abordagem do guardião-gastador: ora, se um guardião pode assumir outros papéis, por que o seu sucesso deve ser medido a partir somente do controle do endividamento?

A estabilidade na atuação do ministério da Fazenda entre 2007 e 2012, quando comandado por Guido Mantega, é um exemplo desse movimento contraintuitivo. Mesmo com a flexibilização das metas de superávit através da retirada de despesas investimentos estratégicos do cálculo, não houve fragilização do guardião e, sim, avanço na gestão estratégica, na participação social e na coordenação das prioridades (Sigelmann e Calmon, 2022; Barcelos et al, 2022). A gestão

“contemplava coordenação e monitoramento intensivo do núcleo de governo, envolvendo diretamente o primeiro escalão da Presidência da República, dos ministérios da Fazenda e do Planejamento (responsáveis por meta fiscal, orçamento e liberação de recursos), além dos ministérios executores, o que permitia diminuir os desafios envolvidos na execução de projetos e programas complexos. Ao substituir o PPA enquanto instrumento de gestão estratégica, o PAC se constituiu no principal elemento das estratégias para governar, alçando a responsável por seu gerenciamento à Presidência da República.” (Barcelos et al, 2022, p. 212)

Mais recentemente, com o advento da EC nº 95/2016, a proposta de fortalecer os guardiões mediante a maximização da rigidez fiscal não obteve os efeitos esperados. A contração automática dos gastos discricionários impediu qualquer tipo de ajustamento anual, além de incentivar a adoção de medidas para contenção do gasto obrigatório sem as quais a regra fiscal estaria condenada. Os guardiões perderam a capacidade de controle da execução do

orçamento, que se tornou ainda mais incerta e incapaz de produzir decisões que aproximem o nível de gasto discricionário dos limites permitidos pelas regras fiscais. A partir de 2017, a LOA passou a ser aprovada já no limite imposto pelo Teto, mas as frustrações de receitas levaram a novos contingenciamentos que provocavam uma execução, ao final do exercício, muitas vezes menor do que a regra permitia (Dweck, 2022).

Desde a promulgação do Teto de Gastos, o Brasil teve quatro ministros da Fazenda: Henrique Meirelles e Eduardo Guardia no governo Temer, Paulo Guedes no governo Bolsonaro e Fernando Haddad no governo Lula III. Duas características marcam esse período, principalmente relacionadas aos dois últimos: a centralidade dos ministros-guardiões na agenda dos governos - e no debate público - e a recorrência de conflitos envolvendo as pautas orçamentárias. Apesar de certa estabilidade nos cargos, o período foi marcado por diversos momentos de tensionamento, principalmente relacionados à manutenção ou não da regra fiscal.

A gestão de Paulo Guedes foi notada pela transformação do Ministério do Planejamento em secretaria subordinada ao novo Ministério da Economia, pela Reforma da Previdência de 2019, pelo crescimento das privatizações e pela dificuldade em se preservar a regra fiscal. Em tentativa de demonstrar força como guardião, o ministro afirmou que o Brasil poderia crescer mais sem o MPO, já que “não podemos esperar que um ministro de Planejamento vai resolver o problema do país [...] essa é uma visão arcaica”³³. Nessa linha, o alcance do PPA 2020-2023 foi significativamente reduzido e se resumiu a 70 programas, número bem abaixo dos anteriores.

Entretanto, na prática, o Estado não correspondeu às necessidades imediatas do capital relacionadas a estratégia fiscal. Durante o governo Bolsonaro, a proposição de Emendas à Constituição para retirar despesas dos limites se tornou comum. A frase do presidente “eu vou ter que cortar a luz de todos os quartos do Brasil [...] se nada for feito”³⁴ foi emblemática. Em 2019, em decorrência de recursos não previstos no orçamento, provenientes da rodada de licitações do excedente da cessão onerosa, foi feita a primeira alteração da regra. Como parte significativa ia ser repartida com estados e municípios e, de acordo com a EC nº 95, esse repasse estaria sujeito aos limites do Teto de Gastos, foi inserida mais uma exceção ao Teto, relacionada

³³ “Guedes: Brasil cresce mais sem Ministério do Planejamento” (Poder360, 2022). Acessado em <https://www.poder360.com.br/brasil/guedes-brasil-cresce-mais-sem-ministerio-do-planejamento/> no dia 30/03/2025

³⁴ “Vou ter que cortar luz dos quartos se nada for feito, diz Bolsonaro sobre teto”. (UOL, 2019). Acessado em <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/09/04/vou-ter-que-cortar-luz-dos-quartos-se-nada-for-feito-diz-bolsonaro-sobre-teto.htm> no dia 24/06/2025

às transferências a Estados, Distrito Federal e municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2o do art. 1o da Lei no 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma lei” (BRASIL, 2019). No mesmo ano, o governo brasileiro ainda alocou recursos para implementar políticas de capitalização das estatais, contabilizados como gastos excepcionais.

Durante a pandemia, a necessidade de reorganização do Estado atingiu seu ápice. A EC nº 10/2020, conhecida como PEC do Orçamento de Guerra, possibilitou a flexibilização das normas fiscais vigentes, criando um "regime extraordinário fiscal". Em 2022, mais duas alterações para liberar despesas dos limites fiscais, foram aprovadas, a EC nº 66/2022 (PEC dos Precatórios) e a EC nº 123/2022 (PEC Kamikaze, como ficou conhecida nos veículos de mídia). No total, Bráulio Borges, em estudo para BBC, estima que os gastos do governo Bolsonaro excederam o Teto em R\$ 794,9 bilhões de 2019 a novembro de 2022³⁵.

Fernando Haddad assume o Ministério da Fazenda em 2023, agora novamente separado do Ministério do Planejamento. O ministro pauta diversas iniciativas no plano orçamentário, como o Novo Arcabouço Fiscal - NAF, a reforma tributária do consumo, o aumento da faixa de isenção do Imposto de Renda e a taxação de super-ricos, a redução das isenções fiscais, o fim dos supersalários e diversas medidas de arrecadação, além de iniciativas como o Plano de Transformação Ecológica e o plano para atração de data centers (Brasil, 2024³⁶). Esse tipo de atuação se encaixa no caso levantado por Good (2014), em que o guardião participa ativamente da agenda programática. No entanto, o que se observou foi uma grande dificuldade de se avançar na aprovação, principalmente em pautas ligadas ao aumento da arrecadação e da redução de despesas e gastos tributários que beneficiam grupos políticos específicos.

Tais pautas seriam fundamentais para o cumprimento do NAF, que apesar de flexibilizar o limite de gastos para permitir um crescimento de 2,5% em relação ao ano anterior, continuou pressionando as despesas discricionárias. A estratégia do guardião, com apoio do presidente Lula, foi utilizar os controladores externos e a veículos tradicionais de mídia como plataformas de mobilização da opinião pública a partir de denúncias à classe política e à classe empresarial

³⁵ “Bolsonaro furou teto de gastos em R\$ 795 bi em 4 anos de governo” (BBC, 2022). Acessado em < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63653642>> no dia 20/04/2025

³⁶ Iniciativas para o biênio 2025 e 2026. Acessado em< <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/apresentacoes/2025/fevereiro/25-iniciativas-do-mf-em-2025-e-2026-1.pdf>> no dia 10/05/2025

que se opunham às propostas do governo³⁷. O MPO, por sua vez, comandado por Simone Tebet, apesar de pouco expressivo no debate público das grandes decisões de governo, assumiu papel de guardião nesse cenário, sendo palco para a discussão sobre revisão dos benefícios indexados pelo salário-mínimo e dos mínimos constitucionais da educação e da saúde³⁸.

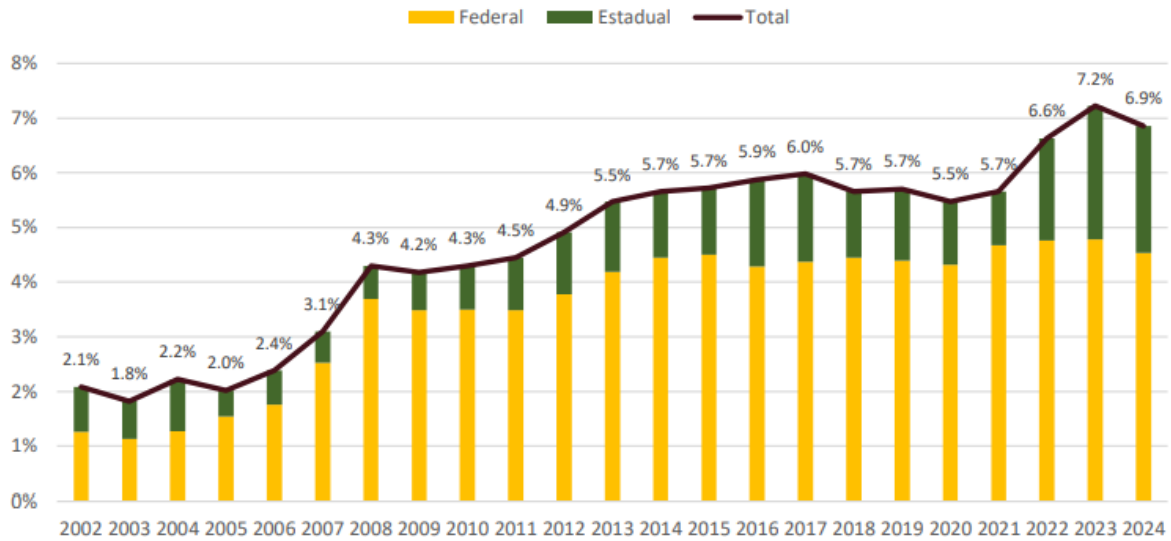
De uma perspectiva mais ampla, a fragilização do Executivo - que, impedido de ampliar a despesa real do governo de forma consistente, enfrenta grande dificuldade de se planejar e de se legitimar perante a sociedade – facilita a formação de um arranjo político que mina a governabilidade e privilegia estratégias que vão de encontro, inclusive, à estratégia geral de garantia do equilíbrio fiscal. O cenário de crise fiscal permanente é um obstáculo na reorganização de consenso. Os guardiões são enfraquecidos indiretamente, à medida que perdem legitimidade ao defenderem uma regra incompatível e insustentável, do ponto de vista técnico e político.

Não foi possível, portanto, como esperam os defensores das regras fiscais, observar a “a promoção do espírito de um orçamento corporativo no serviço público que reduz a eficiência dos argumentos dos gastadores baseados em sua posição de advogados de grupos particulares de interesse” (Kelly e Wanna, 2001, P. 65). O crescimento dos gastos indiretos de natureza tributária, por exemplo, é um demonstrativo. Por não serem alcançados pela regra de limitação de despesa, foram uma alternativa para frações hegemônicas se beneficiarem dos gastos estatais, ampliando suas margens de lucro (Coelho, 2021). Marcados pela falta de transparência, eles saltaram de 5,9% do PIB em 2016 para 7,2% em 2023, como mostra o gráfico 2.

³⁷ “O orçamento federal é a verdadeira caixa-preta do Brasil”, diz Haddad (Folha de SP, 2025). Acessado em < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/02/orcamento-federal-e-a-verdadeira-caixa-preta-do-brasil-diz-haddad.shtml>> no dia 20/03/2025

³⁸ “Simone Tebet defende revisão de despesas vinculadas ao salário mínimo” (Câmara dos Deputados, 2024) Acessado em <https://www.camara.leg.br/noticias/1072277-simone-tebet-defende-revisao-de-despesas-vinculadas-ao-salario-minimo/> no dia 11/07/2025

Gráfico 2 – Evolução dos gastos tributários em % do PIB, de 2002 a 2024



Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração do Relatório Nacional Sobre Gastos Tributários (Tax Expenditures Lab, 2024)

As emendas parlamentares, da mesma forma, se tornaram centrais nesse novo arranjo político, fundamentais para a compreensão da relação do guardião com as outras instâncias, como veremos na próxima seção.

4.3) Gastadores e definidores de prioridade: uma análise conjunta

A nova e confusa conjuntura do orçamento brasileiro requer uma análise conjunta dos gastadores e dos definidores de prioridade, pois suas posições e estratégias possuem forte conexão e concorrência. Na literatura institucionalista, tem-se conveniado que, enquanto os guardiões se fortalecem em cenário de restrição fiscal, os gastadores teriam perdido ainda mais o poder de executar suas políticas de forma discricionária. Os congressistas, conhecidos pelo papel de controladores, nesse novo cenário, teriam se tornado definidores de prioridades a partir da impositividade das emendas parlamentares.

Para relembrar, os gastadores (ou executores) são representados, em geral, pelos ministérios ou departamentos setoriais. A capacidade de um gastador é vista quando este tem autonomia para formular políticas e pela liberdade para definir metas e realocar recursos dentro de seu setor, além de conseguir coordenar uma estrutura de negociação favorável com outros ministérios e o Ministério da Fazenda, intervir em regras orçamentárias que permitam a inclusão e ajuste de programas, e participação na decisão sobre a alocação de recursos para programas integrados. Caso contrário, a capacidade de implementação do gastador é comprometida por

dificuldades em garantir financiamento, fortalecer recursos físicos e obter apoio presidencial.

Através da investigação do orçamento empenhado para os ministérios, é possível ter uma dimensão da perda dessas capacidades. Como pode ser observado no gráfico 3, houve contração das despesas na maior parte dos ministérios e, de forma mais acentuada, nos alvos ideológicos do ex-presidente Bolsonaro, pois manteve-se a possibilidade de reduzir o orçamento de uma área para inflar o de outra. No Ministério da Educação, a queda do orçamento empenhado entre 2021 e 2014, foi de 10%; no Ministério do Meio Ambiente, de 37%; no Ministério da Ciência e Tecnologia, de 52%; e no Ministério do Transporte, de 50%. No caso da Saúde, a pandemia elevou os gastos entre 2020 e 2021, mas comparando 2022 com 2014, nota-se um crescimento de apenas 2%. Entre os analisados, que são os ministérios que tiveram continuidade no período de 2014 a 2024, o único orçamento que apresenta crescimento é o do Ministério da Agricultura, de 21%, puxado pela ampliação do Plano Safra.

Gráfico 3 – Evolução das despesas reais empenhadas por ministério – Em R\$ bilhões



Fonte: SIOP

Valores deflacionados pela média do IPCA-E de 2024

O cenário de restrição fiscal, dificulta a implementação e a coordenação de políticas setoriais, fenômeno que é amplificado pela concorrência das despesas discricionários com as emendas e altera relações político-institucionais nos últimos anos de forma significativa.

Explico: na maior parte dos sistemas democráticos, o compartilhamento de pastas ministeriais – ou a formação de gabinetes parlamentares - é um instrumento de governabilidade no processo de formação das coalizões (Laver e Shepsle, 1994; Figueiredo e Limongi, 2002; Batista, 2013; Baião et al, 2018). Para a visão predominante da Ciência Política, no presidencialismo de coalizão brasileiro, o presidente faz uso tanto dos ministérios e outros cargos estatais, como da execução de emendas parlamentares para montar a sua caixa de ferramentas da governabilidade (Raille, Pereira e Powel, 2011; Faria, 2023).

No caso da distribuição ministerial, trabalhos empíricos indicam que a influência sobre a agenda de governo não seria o principal interesse dos partidos nos ministérios, já que o poder de agenda dos partidos não presidenciais é baixo (Batista, 2013; Gaylord e Rennó, 2015). Mauerberg Jr. (2016), por sua vez, a partir de uma survey com parlamentares, observa que os políticos atribuem mais importância ao volume orçamentário controlado pelo ministério do que a sua capacidade de influenciar a agenda. Apesar de não haver tantas conclusões na literatura a respeito das vantagens usufruídas pelos partidos que recebem os ministérios, Baião et al (2018) mostraram que, quando as emendas não eram impositivas, os ministérios executavam em um maior grau as emendas de copartidários.

Em relação às emendas, é preciso voltar um pouco o relógio. Inicialmente, como já foi explorado, as emendas parlamentares concorriam com a programação discricionária dos ministérios e eram, em geral, as primeiras dotações contingenciadas do exercício. Os ministérios tendiam a executar, em primeiro lugar, as programações voltadas ao êxito da política setorial. A execução das emendas, então, ficava à mercê da discricionariedade do Poder Executivo, que utilizava esse instrumento para conduzir a coalizão em prol da sua agenda. Isso, desde a década de 90, desagradava o Congresso, que era colocado em constante negociação com o Executivo e em peregrinação nos ministérios para liberação de dotações (Gareggianin, 2011; Volpe, 2019). Propostas como a PEC nº 22/2000, e a PEC nº 481/2001 tentaram emplacar a impositividade do orçamento, mas sem sucesso.

O Executivo se beneficiava, assim, de uma moeda política de baixo custo. Apesar de algumas interpretações da LRF indicarem que contingenciamentos só poderiam ser realizados caso houvesse risco de não se alcançar a meta fiscal, não foi essa prática que prevaleceu. Durante governos de FHC e Lula I e II, então, predominou a eficácia do instrumento de execução discricionária das emendas, que dava sustentação político-institucional à governabilidade que as administrações também obtinham por outros meios, como na aprovação popular e na base partidária.

Tal procedimento começa a ser redesenhado em cenário de desaceleração econômica e enfraquecimento político no governo Dilma. As manifestações de 2013, a vitória apertada nas eleições, o crescente contingenciamento das emendas e a maior reprovação de um presidente desde 1990 (de acordo com o Datafolha³⁹) fortaleceu a formação de um bloco de “aliados

³⁹ Acessado em <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/08/recordereprovacao-a-dilma-supera-pior-momento-de-collor.shtml> no dia 20/04/2025

insatisfeitos”, com presença do PMDB, do PSC e do PTB, que culminou na eleição de Eduardo Cunha à presidência da Câmara dos Deputados. Nasce assim o embrião de um novo centrão, mais independente e com mais espaço no terreno político.

Dentre as muitas estratégias desestabilizadoras por parte da própria base aliada no Congresso nesse período, uma provocou a alteração no art. 52 da LDO 2014 para introduzir a obrigatoriedade de execução das emendas individuais. A impositividade e seus dispositivos, em seguida, seriam transplantados para ordem constitucional através da EC nº 86/2015, garantindo 1,2% da Receita Corrente Líquida – RCL para essas despesas. A distribuição se torna igualitária: deputados e senadores recebem valores diferentes, mas dentro de cada Casa Legislativa, os valores são iguais.

Na LDO 2016, foi a vez de estender a execução obrigatória às dotações incluídas por emendas de bancada estaduais, que obedecem ao limite de até 1% da RCL, constitucionalizadas com a EC nº 100/2019. Tanto nas emendas individuais como nas de bancada, metade das dotações deveria ser destinada para ações e serviços de saúde, ambas poderiam ser identificadas com os classificadores de resultado primário - RP6 para as individuais e RP7 para as de bancada – e os contingenciamentos deveriam seguir a regra da proporcionalidade válida para todas as despesas discricionárias.

Os gastadores, portanto, são afetados em três frentes: a) as despesas primárias são congeladas, incorrendo em perdas anuais para a maioria dos ministérios; b) com as emendas impositivas, boa parte dos ministérios perde espaço fiscal para executar suas pautas prioritárias; e c) os benefícios e a atração do cargo são reduzidos, já que os ministros perdem significativamente capacidade de influenciar na execução das emendas. Fica evidente, então, que o enfraquecimento dos gastadores representados pelos executores de políticas setoriais está fortemente conectado com o avanço das emendas parlamentares, que, na realidade, forma um novo grupo de gastadores, com uma lógica estratégica própria.

Sob essa perspectiva, não é possível atestar que os parlamentares tenham se tornado definidores de prioridade, pelo menos nos termos delimitados por Good (2014). Para o autor, o surgimento desse papel decorre da percepção, por parte dos governos, de que “as prioridades precisam ser estabelecidas antecipadamente e desde o início”, impedindo que “as prioridades de gastos simplesmente surjam como subprodutos aparentes da barganha do bilateralismo entre gastadores e guardiões” (Good, 2014, p. 30). Bem distante do que é observado na atuação do

parlamento brasileiro no processo orçamentário, a definição de prioridades ganha espaço nos núcleos de governo e ocorre através de uma “maior atenção ao planejamento geral, à articulação das prioridades do governo, à ligação dessas prioridades ao orçamento de gastos e à comunicação pública das iniciativas orçamentárias” (Good, 2014, p. 31).

A agência desses atores deve, na teoria, se alinhar ao poder de agenda do presidente para definir táticas que possibilitem tratamento diferenciado ao conjunto de ações que consideram relevante para suas estratégias políticas, sendo capaz de integrar as diferentes fases do processo decisório a determinadas metas, traçando planos de atuação para a administração pública e para os demais participantes do processo decisório (Good, 2014; Borges, 2022). A capacidade de coordenação do definidor de prioridades é vista no poder de negociação com os órgãos setoriais e com os guardiões, através de “atuação conjunta de forma a garantir esforços coletivos para atingir as metas fixadas” e pela “adoção de processo decisório hierárquico centralizado na figura do presidente, ou de algum colegiado por ele designado” (Borges, 2022, p. 22). Para tal, seria necessária uma gestão centralizada e com a possibilidade de arranjos multissetoriais e multiníveis para a execução de seus programas.

No Canadá, analisado por Good (2014), esse papel esteve concentrado no Prime Minister’s Office – PMO - composto por assessores estratégicos do Primeiro-Ministro, o que equivale ao Gabinete Pessoal do Presidente da República no Brasil - e no Privy Council Office - PCO, órgão que coordena a agenda governamental e a relação entre os ministérios, semelhante à Casa Civil. No Brasil, além dos órgãos citados é possível reconhecer a atuação da SOF na formulação das peças de planejamento e da JEO como fórum de conciliação das prioridades.

Entre o primeiro mandato de Lula e o segundo de Dilma, entrevistas realizadas com membros da JEO mostraram que o MPO era reconhecido pela capacidade e conhecimento de detalhamento da programação setorial, fator importante para a definição de prioridades; e também que havia poucos conflitos entre atores, apesar de a Fazenda ter como objetivo central a meta de resultado primário e o Planejamento e a Casa Civil maior compromisso com a agenda presidencial. (Couto, Rodrigues e Rezende Jr., 2022). Ao fim do governo Dilma, a SOF passou a se alinhar mais com as posições do Tesouro de forma favorável à contração fiscal, aliança que ganha força após o impeachment. É nesse cenário de formalização da JEO com maior foco no controle fiscal, que ocorre o avanço exponencial das emendas parlamentares. A indicação de Ciro Nogueira para a Casa Civil em 2020 o coloca como membro da JEO, que se molda a nova conjuntura. O redesenho das instituições orçamentárias, iniciado com a regra da impositividade

das emendas individuais, passaria a favorecer gradativamente o controle do orçamento pelo Congresso, que continuou a aprovar mudanças constitucionais e regimentais que o favorecia.

No entanto, diferentemente do que ocorria no caso do PAC ou até mesmo no Brasil em Ação, a atuação predominante da classe política em relação às emendas não é articulada com a agenda governamental, nem mesmo com os instrumentos de planejamento, extremamente enfraquecidos. Não há centralização decisória ou coordenação multissetorial dessas demandas, como prevê Good (2014) para os definidores de prioridade. Na realidade, sobram indícios de que esse modelo favorece uma lógica dispersiva, particularista, disfuncional e com baixa transparência e controle social (Santos e Gasparini, 2020; Faria, 2022; Barcelos et al, 2022; Couto e Cardoso Jr, 2024; Schymura, 2024; Conof, 2025). A obrigatoriedade de execução, por mais que pareça uma capacidade de definição de prioridade, acaba por rivalizar - e não se alinhar - com a agenda governamental (Lima e Viana, 2016; Couto e Cardoso Jr., 2024; Piola e Vieira, 2024).

Isso é demonstrado pela aprovação de medidas do tipo “bola de neve” – no sentido de ampliarem consistentemente o poder discricionário e a quantidade de recursos do parlamento - , que sustentam o fortalecimento de um arranjo político que concentra poder nos líderes partidários que conseguem manejar a maior quantia de recursos (Faria, 2022).

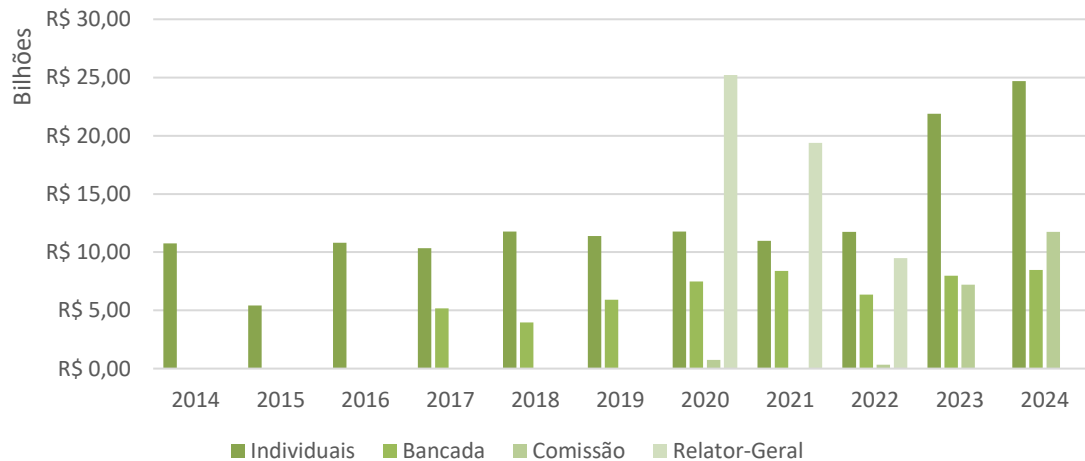
A EC nº 105/2019 foi um movimento nesse sentido: criou as emendas do tipo Transferência Especial, conhecidas como “pix orçamentário”, pelo qual os recursos são destinados a prefeituras e governos estaduais sem objetivo definido, e estes têm total liberdade para alocar os repasses. Esse procedimento concentrou recursos em municípios de pequeno porte e favoreceu a reeleição de prefeitos (Puchale, 2024)

Como alguns autores previam (Lima, 2003), a impositividade e a atribuição de critérios igualitários às emendas trouxe incentivos para ampliação do custo de governabilidade e para o aumento de distorções alocativas. A LDO 2020 retomou exatamente aquilo que, em teoria, pretendia-se eliminar do processo orçamentário - o tratamento diferenciado dos parlamentares - através do aumento das prerrogativas das emendas de relator-geral. O “orçamento secreto”, como foi apelidado, enquanto valeu, apresentou quase 100% de execução, mesmo sem impositividade. O Executivo passou a terceirizar as negociações para a aprovação de suas pautas na Câmara para o presidente da Casa, que, por sua vez, utilizava as emendas de relator como ferramenta de barganha com os parlamentares. O que iniciou com critérios igualitários, por fim,

transferiria a discricionariedade para o relator-geral do orçamento e consolidaria o ápice do controle do orçamento pelo Congresso Nacional.

O conflito chegou no Poder Judiciário, que proibiu o uso de emendas de relator-geral a partir da ADPF 854. Quando proibidas pelo STF, as emendas de comissão foram a opção para manter o tratamento diferenciado. Com a EC nº 32/2022 (PEC da Transição), o governo Lula conseguiu flexibilizar o limite do Teto para permitir a manutenção do Auxílio Emergencial, o que veio com um “preço”: o aumento das emendas individuais para 2% da RCL.

Gráfico 4 – Evolução das emendas parlamentares por RP: Individuais (RP6), de Bancada (RP7), de Comissão (RP8) e de Relator-Geral (RP9) – Em R\$ bilhões



Fonte: SIOP

Valores deflacionados pela média do IPCA-E de 2024

Para a compreensão da conjuntura brasileira, acreditamos ser preciso retomar a reflexão sobre a reversão do papel dos guardiões, que, ao invés de se fortalecerem com o Teto de Gastos, se enfraqueceram perante a um grupo específico de gastadores. A estratégia de acumulação centralizada na regra fiscal, ao provocar forte instabilidade e incapacidade no Poder Executivo, proporcionou uma estrutura que favoreceu a estratégia bem-sucedida de ampliação da autonomia e da participação parlamentar no orçamento. Essa estratégia, no plano da governança orçamentária, é exercida sem a necessidade de se abandonar a defesa do ajuste fiscal permanente. Em muitos casos, os mesmos atores políticos que defendem a restrição fiscal são os que articulam as proposições de ampliação e impositividade das emendas parlamentares. Tal conjunção pode ser exemplificada através da declaração do relator da LDO de 2024, Danilo Forte (União – CE):

”Nós temos na Constituição que é obrigação do Congresso Nacional [...] fazer o orçamento, se o Executivo tem a obrigação de dar eficiência à execução orçamentária, tem que ser cobrado por isso [...] O país acostumou-se a fazer um orçamento inflado, um orçamento que todo ano cria crise fiscal porque nunca consegue cobrir o valor que está ali orçado [...] se tivéssemos um orçamento 100% impositivo, com certeza não teríamos que atender a demanda de todo mundo.[...] Nós vivíamos até 2014 uma subserviência do Poder Executivo. [A impositividade] isso deu autonomia ao Poder Legislativo e a autonomia do Poder Legislativo fortalece a democracia. Dizer que o orçamento foi sequestrado pelo parlamento é desconhecer a democracia. A gente pode combinar com o Executivo, o espaço do Executivo no orçamento [...] (Jp News, 2024).

Good (2014, p. 74) define que os gastadores “nunca estão satisfeitos com o mesmo nível de orçamento de um ano para o outro” e “veem grande parte de seu trabalho como desenvolver e defender novas políticas, programas e projetos, todos os quais exigem recursos adicionais”, o que parece estar de acordo com a atuação parlamentar nos anos recentes. Esses atores, comandados pelos partidos ligados ao centrão, utilizaram táticas institucionais para o crescimento incremental de despesas ao seu comando, defendendo as suas “porções justas” do orçamento (Kelly e Wanna, 2001, p. 65).

A expectativa de Good (2014) era que em cenário de restrição fiscal, com os guardiões fortalecidos, os gastadores poderiam se tornar guardiões eles mesmos, comprometidos com o equilíbrio fiscal. Os definidores de prioridade, por sua vez, ganhariam força, junto ao núcleo de governo, na escolha de programas em detrimento de outros, de forma articulada ao orçamento e aos objetivos do planejamento, e não pulverizada em uma grande quantidade de atores com baixa conexão com esses parâmetros. No Brasil, pelo contrário, a própria função de priorização e planejamento perdeu lugar no processo orçamentário, se concentrando estritamente na Presidência. Enquanto isso, os gastadores setoriais foram enfraquecidos com os limites fiscais, perdendo espaço para gastadores concorrentes no âmbito do Congresso Nacional.

O que a literatura não costuma observar é o quanto a regra fiscal pode ter afetado o papel do Executivo como executor de políticas públicas e, portanto, ter sido fundamental para o arranjo político vigente. Para a visão hegemônica, como expõe o artigo de Hartung, Mendes e Gambiagi (2021), o problema está no caráter paroquial do Congresso brasileiro, que impediu o sucesso institucional do Teto de Gastos. O exposto aqui, no entanto, mostra que tal visão

simplifica os motivos pelos quais a evolução dos valores destinados às emendas se deu, justamente, durante o período de rígida limitação orçamentário. Observa-se ainda que outros elementos se interrelacionam para formar uma “crise de governabilidade permanente”⁴⁰: a fragilização do planejamento e da priorização, a imobilidade de execução de políticas públicas, o ajuste fiscal permanente e a incapacidade de coesão em torno de uma agenda.

Faria (2022), ao observar os impactos no sistema político, como a ampliação das dificuldades de formação de maiorias governativas, atesta: “todos eles decorrem do desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e da redução do seu elemento central: a discricionariedade”. Mas e se invertermos a lógica? E se o fim da governabilidade – com sua lista extensa de elementos sociais e econômicos - que causou o desmantelamento da caixa de ferramentas? Ao utilizarmos a governabilidade no sentido amplo do termo - amparada também pela sociedade civil e pela formação de coalizões sociais -, examinadas à luz da conjuntura nacional (economia, opinião pública, calendário eleitoral), é uma hipótese que merece ser aprofundada.

4.4) Controladores externos: alinhamento ideológico

Os controladores externos, assim como os definidores de prioridade, teriam surgido como consequência natural das exigências de um cenário de restrição fiscal prolongado. Inclusive, essa exigência teria vindo da própria população: “em resposta a uma demanda pública sem precedentes por transparência e abertura no governo e no orçamento, os órgãos de vigilância financeira e orçamentária estão firmemente e visivelmente em cena” (Good, 2014, p. 32).

Para contextualizar o fortalecimento de organizações de monitoramento fiscal/orçamentário independentes, Good (2014, p. 33) mostra que o fenômeno guarda origem com uma determinada compreensão de que “na ausência de incentivos e restrições eficazes tanto para burocratas quanto para patrocinadores políticos, a ineficiência nos gastos do governo será a norma”. Os contribuintes teriam ampliado a busca por controle pois perceberam que “forças subjacentes que invariavelmente levam tanto burocratas quanto políticos a serem ineficientes e desperdiçadores nos gastos públicos” (Good, 2014, p. 33).

⁴⁰ Termo utilizado pelo Ministro do STF, Flavio Dino. Acessado em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/07/crises-permanentes-de-governabilidade-sao-uma-tendencia-diz-dino-no-gilmarpalooza.shtml>>

Para evitar essa ineficiência quase “natural” da política e da burocracia, o aumento do controle, do accountability e das auditorias cumpriria um papel fundamental. Os controladores externos dedicam-se, então, de forma independente e autônoma, a cobrar maior eficiência e *performance* na provisão de serviços públicos e na condução do orçamento, bem como a assegurar a responsabilização perante a sociedade. Esses atores são fortalecidos quando possuem acesso tempestivo às informações necessárias para a realização de auditorias e avaliações, contam com veículos de comunicação para a divulgação dos relatórios das avaliações e apresentam a credibilidade quanto aos seus relatórios e avaliações.

Os controladores, portanto, são todos aqueles atores interessados no monitoramento dos agentes e das ações do Estado e que possuem algum nível de organização e credibilidade. No Brasil, é possível mencionar algumas entidades que desempenham esse papel: o Tribunal de Contas da União – TCU, a Instituição Fiscal Independente do Senado – IFI, os principais veículos de mídia, a sociedade civil organizada e o próprio Congresso, apoiado pelas consultorias de orçamento da Câmara e do Senado e o próprio Congresso Nacional.

O movimento previsto por Good (2014) pôde ser visto no Brasil, de forma intimamente ligada à condução do processo de impeachment, que contribuiu para um maior ativismo das instituições de controle, representadas principalmente pelo TCU, sob foco quase restrito à sustentabilidade fiscal. Em uma mudança de entendimento acerca das “pedaladas fiscais”, rompendo com tradição meramente ritualística de aprovação das contas de governo (que datava desde 1930), a rejeição das contas da Presidente da República, que observou o descumprimento da LRF, foi um dos fundamentos da caracterização de crime de responsabilidade, tendo o representante do Ministério Público de Contas - que provocou a atuação do TCU em 2014 - participado do processo de impedimento como testemunha de acusação. A partir desse momento, Medeiros (2022) mostra que em todos os projetos governamentais de maior vulto no passado recente o Tribunal se manifestou de alguma forma, muitas vezes decisiva.

A hipertrofia das instituições de controle é observada como o outro lado da moeda de um projeto de desvalorização do planejamento e de fortalecimento de uma agenda de governança marcada explicitamente pela agenda de corte de gastos. Ela é acompanhada da fragilização do PPA, da extinção dos conselhos participativos e da própria queda na delimitação das ações orçamentárias. Barcelos et al (2022) notam que, no novo regime orçamentário (R5), há um desequilíbrio conferido pela supremacia do componente fiscal na condução da governança orçamentária, o que foi complementado pela criação da Comissão de

Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP em 2019, órgão dedicado ao controle do gasto público, com forte viés de austeridade. Para Couto e Cardoso Jr. (2018), houve, a partir desse momento, uma aliança entre controladores e guardiões no jogo orçamentário em reação ao período anterior, que resulta no fortalecimento das metas fiscais como o objetivo final da governança orçamentário.

A criação da IFI se insere nesse contexto. Criada pela Resolução nº 42/2016 do Senado e inspirada em um conceito promovido pela OCDE, a ideia da IFI é formar um conselho fiscal independente com o objetivo de “melhorar a disciplina fiscal, promover maior transparência das contas públicas e elevar a qualidade do debate público nas temáticas de finanças públicas e economia em geral” (Salto e Bacciotti, 2022, p. 654). A função da instituição, de acordo com Salto e Bacciotti (2022), diferente do TCU – que possui poder judicante – e das consultorias – que prestam assessoria aos parlamentares –, é produzir informações por meio de publicações que auxiliem na tarefa de ampliar a transparência e a disciplina fiscal.

Apesar dos intuítos meritórios, observa-se na IFI uma tendência de apoio a um tipo de política fiscal específica, relacionada à visão hegemônica de Estado estabelecida nos parâmetros do Teto de Gastos. Em nota de 19 de agosto de 2020, os economistas da IFI atestam:

“As regras fiscais são úteis para estimular uma conduta responsável nas contas públicas. Ainda que as regras não criem restrições imediatas, admitindo certo gradualismo, elas são importantes para balizar expectativas favoráveis a respeito da sustentabilidade fiscal do país. É claro que, ao fim e ao cabo, esse resultado só é alcançado quando a responsabilidade fiscal encontra suporte político na sociedade [...] O teto ajudou também a criar condições adequadas para a aprovação da reforma previdenciária, ainda que o impacto final dessa proposta tenha ficado aquém do que se esperava inicialmente” (IFI, 2019, p. 1 E 2)

Chama atenção, portanto, que uma instituição independente, que se presta a “elevar a qualidade do debate público nas temáticas de finanças públicas e economia em geral” e utiliza recursos públicos para funcionar não tenha espaço para divergência quanto a condução da política econômica do país. Aqui, o conceito de imaginários econômicos, formulado por Jessop, é útil para compreender o que justifica o apoio dos organismos multilaterais à criação desse tipo de instituição:

“Os imaginários econômicos, que se desenvolvem nos níveis meso e macro, como forças econômicas, políticas e intelectuais, procuram (re)definir subconjuntos específicos de atividades econômicas, como sujeitos, sítios/sites e lances de competição e/ou como objetos de regulação, bem como procuram articular estratégias, projetos e visões orientadas para essas economias imaginadas. Entre as principais forças envolvidas nesses esforços encontram-se os partidos políticos, os “think tanks”, os organismos como a OCDE e o Banco Mundial, os interesses organizados como associações empresariais e sindicatos, e os movimentos sociais; a comunicação de massa também é um intermediário crucial na mobilização da elite e/ou do apoio popular, por trás dos imaginários em competição. Essas forças tendem a manipular o poder e o conhecimento, a fim de assegurarem o reconhecimento das fronteiras, geometrias, temporalidades, dos agentes econômicos típicos, tendências e contra-tendências, dinâmica global distintiva, e requisitos de reprodução das diferentes economias imaginadas” (Jessop, 2010, p. 2010).

O que se observa, portanto, é a predominância da visão hegemônica de um Estado ineficiente, que ganha capilaridade política e social através de instituições que cumprem o papel de controladores do orçamento. Os grandes veículos de mídia também operam nesse sentido. Os editoriais d’o Globo, do Estado de São Paulo e da Folha de São Paulo são conhecidos pela sua insistência no corte despesas públicas. Em análise da cobertura jornalística entre 2010 e 2015, Pereira e Terra (2022), mostram que o pensamento econômico ortodoxo foi significativamente mais representado nos principais jornais do país, não havendo em nenhum dos temas pesquisados, equiparação entre pensamentos econômicos diferentes.

É interessante observar que, nos anos recentes, há um deslocamento do debate de grandes discussões macroeconômicas, como o questionamento das regras fiscais, para a ênfase nas decisões alocativas. No que diz respeito às emendas parlamentares, por exemplo, os espaços mencionados dão destaque aos impactos negativos que incorrem da ampliação dessas despesas. O TCU, na avaliação de contas do Presidente de 2020 e 2021, destacou a predominância de distorções alocativas decorrentes da falta de critérios para a distribuição das emendas e da concentração de recursos em determinadas localidades sem que demais entes federativos fossem beneficiados. O Estadão foi responsável por iniciar a séria de matérias que denunciaram

as práticas do orçamento secreto. A Folha de São Paulo (2025) publica constantemente editoriais críticos ao mecanismo, com afirmações como: “As emendas podem até se converter em arma do Legislativo para exigir do Palácio Planalto o necessário corte de gastos. Mas somente o acinte do Congresso ao espírito da Constituição e aos contribuintes explica sua dimensão atual e seu uso distorcido⁴¹”.

A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - Conof da Câmara tem publicado estudos que destacam disfuncionalidades na distribuição das emendas. O documento “Caráter Nacional e Individualização das Emendas”, de 2025, por exemplo, mostrou que a partir da declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator RP 9 houve um processo de substituição dessas pelas emendas de comissão RP 8 (Conof, 2025).

Nesse contexto, observa-se que os controladores externos do orçamento brasileiro, apresentam participação significativa na denúncia de descumprimento de regras fiscais, de ineficiências orçamentárias e de má distribuição dos recursos públicos. No entanto, na ampliação do controle, predomina uma visão hegemônica de um Estado inchado e ineficiente, havendo pouco para posições divergentes. Tal visão corrobora com a de Hartung, Mendes e Gambiagi (2021), que o verdadeiro problema do gasto no Brasil estaria nos interesses paroquiais e clientelistas da classe política brasileira. O debate, então, é deslocado para questões alocativas do orçamento, decorrentes da pequena política.

Na realidade, a própria visão de Good (2014) a respeito dos controladores externos, indica que esses atores teriam um papel importante de evitar o viés deficitário do Estado. No entanto, a hipótese levantada pelo autor, de que o aumento do controle teria vindo de uma demanda pública, não parece ser o cenário no Brasil. A população, em geral, encontra-se subrepresentada nesses espaços, como mostra a baixa participação social em questões orçamentárias (Barcelos et al, 2022). O Brasil, apesar de figurar entre os 10 países com maior transparência no ranking da International Budget Partnership de 2023⁴², é um dos piores países no quesito participação social.

⁴¹ Congresso afronta o país no trato das emendas. Acessado em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2025/07/congresso-afronta-o-pais-no-trato-das-emendas.shtml>> no dia 10/05/2025

⁴² Acessado em: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings> no dia 30/04/2025

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo investigar as transformações recentes no sistema de governança orçamentária brasileiro a partir de uma perspectiva crítica e relacional, fundamentada na abordagem estratégica-relacional (SRA) proposta por Bob Jessop. Ao longo do trabalho, buscou-se compreender como a reconfiguração do processo orçamentário, especialmente após a inflexão fiscal de 2016, está vinculada a mudanças mais profundas nas formas de dominação e nos projetos hegemônicos que orientam o Estado brasileiro sob o capitalismo contemporâneo.

O estudo demonstrou que as principais interpretações das abordagens institucionalistas, como as amparadas pelo modelo guardião-gastador de Wildavsky (1964) e suas atualizações por Good (2014), embora úteis para descrever padrões de comportamento entre atores institucionais, podem ser exploradas sob outros aspectos mais substantivos, que visam captar as bases sociais que estruturam a complexidade do Estado e das disputas orçamentárias no contexto brasileiro. Os avanços que surgem daí são significativos: a desnaturalização da ascensão da Nova Gestão Pública e das regras fiscais restritivas; a compreensão de que as mudanças na governança orçamentária não se tratam de respostas técnicas à suposta ineficiência estatal; a observância dos determinantes estruturais e conflitos sociais subjacentes a essas transformações; e a ampliação dos papéis orçamentários – que passam a ser avaliados também por elementos sociopolíticos.

Do ponto de vista teórico, ao integrar os conceitos de forma-valor, forma-Estado, seletividade estrutural, estratégia de acumulação e projeto hegemônico, foi possível iluminar o caráter sociopolítico das regras orçamentárias e evidenciar como elas são mobilizadas para favorecer determinadas estratégias e bloquear outras. A separação institucional entre economia e política, própria do Estado capitalista, cria a aparência de neutralidade técnica nas decisões fiscais, quando, na verdade, estas são profundamente influenciadas por coalizões sociais, interesses de classe e imaginários econômicos dominantes. As formas de representação política, por sua vez, configuram os modos pelos quais os interesses do capital em uma determinada estratégia de acumulação são articulados e, através da “seletividade estrutural” inscrita nestas formas, podem privilegiar algumas estratégias às custas de outras.

Em análise do período iniciado na Constituição Federal de 1988, mostrou-se que a tensão entre os compromissos redistributivos da Carta Magna e os dispositivos de

disciplinamento fiscal como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não é pontual, mas expressa uma característica estrutural do Estado brasileiro. Desde a promulgação, a CF-88 institui um modelo normativo orientado pela universalização de direitos sociais, mas sua efetivação sempre esteve subordinada a regras e limites fiscais progressivamente mais restritivos. A aprovação da LRF marca um ponto de inflexão ao consolidar a institucionalização de uma cultura de austeridade e de um modelo de gestão pública voltado à estabilidade macroeconômica em detrimento da expansão do gasto social. Essa ambivalência entre um pacto normativo ampliado e um regime fiscal disciplinador revela a seletividade estrutural da forma-Estado: ela permite a formalização de direitos ao mesmo tempo em que restringe sua realização material, especialmente em contextos de crise, como o que motivou a EC nº 95/2016.

Ao optar pela SRA como marco analítico, a dissertação procurou superar limitações ao destacar que a reconfiguração orçamentária recente - especialmente com a aprovação da EC nº 95/2016 (Teto de Gastos) - deve ser compreendida como parte de uma estratégia de acumulação orientada por um projeto hegemônico específico. Esse projeto foi articulado por frações dominantes do bloco de poder, que, diante do incômodo com a “revolução indesejada” no mercado de trabalho mobilizaram argumentos e forças políticas para reconfigurar seletivamente o Estado em benefício de seus interesses.

O orçamento, então, não seria apenas espaço de barganha entre Executivo e Legislativo, mas uma mediação institucional que organiza, viabiliza e bloqueia formas específicas de acumulação e reprodução social, sendo parte constitutiva da luta social pelo direcionamento. Essa perspectiva permite entender, por exemplo, que medidas como o Teto de Gastos tentam operar como instrumentos de estabilização institucional e são eficazes em deslocar o debate público para a esfera dos conflitos institucionais, do Congresso e das instituições de controle.

Além disso, como observamos, as regras fiscais restritivas, apesar de operarem como instrumento para institucionalizar prioridades e restringir o espaço de políticas redistributivas, nem sempre são correspondidas na sua forma-Estado. A análise empírica demonstrou que essa mudança no regime fiscal não produziu, como esperado por seus formuladores, um aumento da eficiência ou da previsibilidade do gasto público. Ao contrário, gerou maior fragmentação, imprevisibilidade e assimetria na execução orçamentária, fortalecendo mecanismos seletivos de alocação de recursos, como as emendas parlamentares e os gastos tributários indiretos.

Da parte dos guardiões, não se pode constatar o seu fortalecimento. No sentido

institucional, a restrição aflorou os conflitos com os gastadores e entre os gastadores, beneficiando alguns em detrimento de outros. No sentido sociopolítico, o cenário dificultou a obtenção de legitimidade e coesão da estratégia de governo e dos guardiões. Observa-se, então, que esses fatos são conectados com a fragilização do Executivo, que enfrenta grande dificuldade de se planejar e de se legitimar perante a sociedade, facilitando a formação de um arranjo político que cria uma “crise de governabilidade permanente” e privilegia estratégias que vão de encontro, inclusive, à estratégia geral de garantia do equilíbrio fiscal. Os guardiões são enfraquecidos indiretamente, à medida que perdem legitimidade ao defenderem uma regra incompatível e insustentável, do ponto de vista técnico e político.

Essa compreensão, de reversão do papel dos guardiões, que, ao invés de se fortalecerem com o Teto de Gastos, se enfraquecem foi necessária para investigação dos gastadores e dos definidores de prioridade. A estratégia de acumulação centralizada na regra fiscal, ao provocar forte instabilidade e incapacidade no Poder Executivo, proporcionou uma estrutura que favoreceu a estratégia bem-sucedida de ampliação da autonomia e da participação parlamentar no orçamento. Como mostramos, os parlamentares representaram, nesse período, um grupo de gastadores, pois não participam da priorização de forma articulada ao orçamento e aos objetivos do planejamento. Atuam de forma pulverizada em uma grande quantidade de atores com baixa conexão com esses parâmetros, enquanto os instrumentos de planejamento são enfraquecidos.

Outro aspecto relevante é a percepção quanto ao comprometimento dos controladores externos com o imaginário econômico dominante. As publicações da IFI, dos grandes veículos de mídia e das instituições de controle revelam forte aderência às doutrinas neoliberais. Esses atores, ao se posicionarem como árbitros da racionalidade fiscal, contribuem para limitar o campo de possibilidades políticas, reforçando uma racionalidade técnica que, na prática, restringe o escopo democrático da deliberação orçamentária.

A recente reconfiguração do orçamento brasileiro, portanto, não deve ser entendida apenas como uma consequência de insatisfações e conflitos institucionais entre Executivo e Legislativo, mas como o resultado de disputas sociais e econômicas que ganham forma na representação política, beneficiando determinadas estratégias. Uma nova coalizão social se articulou em torno da reestruturação do Estado sob os marcos da austeridade e da disciplina fiscal, mas cuja implementação acirrou os conflitos políticos e distributivos, evidenciando a particularização da forma estatal.

Com isso, esta dissertação reforça a importância de abordagens que combinem análise institucional com leitura crítica das estruturas sociais e dos projetos de poder em disputa. A intenção foi estimular o debate orçamentário a partir de uma visão que explora conceitos abstratos, mas que procura investigar como estes ganham forma concreta. Acreditamos que o fenômeno de alteração profunda e veloz do orçamento brasileiro ainda está em curso e muitas lacunas merecem ser exploradas, como a análise empírica das coalizões políticas e institucionais que sustentam o projeto hegemônico identificado; a análise dos dados relativos a execução das emendas parlamentares nos municípios e a relação disso com a perpetuação do bloco político denominado centrão; outras causas da crise de governabilidade permanente; e a investigação de alternativas de reconfiguração da política fiscal a partir de projetos contra hegemônicos, que disputem a seletividade estrutural do Estado não apenas em termos programáticos, mas também institucionais.

6. BIBLIOGRAFIA

ABREU, C. R. de; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015.

ALLEN, R.; GRIGOLI, F. *Enhancing the capability of central finance agencies*. Washington: World Bank, 2012. (Economic Premise, n. 73).

ALMEIDA, M. H. T. “Em defesa da mudança”. *Novos Estudos*, nº 35, São Paulo: Cebrap, 1993.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995 *Revista de Administração Pública* 34(4), julho 2000: 55-72. Trabalho apresentado ao Seminário “Moderna Gestão Pública”, patrocinado pelo INA – Instituto Nacional de Administração Pública. Lisboa, 30-31 de março, 2000.

ARANTES, F.; LOPREATO, O. *O Novo Consenso em Macroeconomia no Brasil: a política fiscal do Plano Real ao segundo governo Lula*. *F. Rev. Econ. Contemp.*, v. 21, n. 3, p. 1-34, set-dez/2017.

AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. University of Michigan Press: Ann Arbor, 2001.

ARROW, K. *Social choice and individual values*. Nova York, John Wiley, 1951.

BAIÃO, A.; COUTO, C.; JUCÁ, I. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. *Artigo • Rev. Bras. Ciênc. Polít.* (25) - Jan 2018.

BALL, T. *American Political Science in its Postwar Political Context*. In: FARR, J. & SEIDELMAN, R. *Discipline and History: Political Science in the United States*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993.

BARCELOS, C. L. K. *Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei no 4.320/64*. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BARCELOS, C. L. K.; CALMON, P. C. P. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 1, p. 159-181, 2014.

BARCELOS, C.L.K; COUTO, L.; CALMON, P. *Mudanças Recentes na Governança Orçamentária: um novo regime a partir da Emenda Constitucional nº 95? Governança orçamentária no Brasil / Organizadores: Leandro Freitas Couto e Júlia Marinho Rodrigues – Rio de Janeiro: Brasília: IPEA, 2022.*

BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opin. Publica*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. *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, p. 1.

_____. Emenda Constitucional no 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 16 dez. 2016, p. 2.

_____. Proposta de Emenda Constitucional no 241, de 15 de junho de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

_____. Emenda Constitucional no 102, de 26 de setembro de 2019. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, 27 set. 2019.

BAUER, M. W., & KNILL, C. Understanding Policy Dismantling: an analytical framework. In M. W. Bauer, A. Jordan, C. Green-Pedersen, & A. Héritier (Eds.), *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. Oxford Scholarship, 2013.

CARDOSO, F. H. A arte da política: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARDOSO JR., J. C. & COUTO, L. Ousadia e Transformação: apostas para incrementar as capacidades do Estado e o desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Contracorrente, 2023.

CALMON, K.; GUSSO, D. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal do Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 25, jul./dez. 2002.

CARNEIRO, R. O planejamento na esfera pública revisitado: lições, avanços e retrocessos desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). *Campo de públ.: con. e exp.*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 30-50, jan./jul. 2022.

CHERNAVSKY, E.; DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. *Economia e Sociedade*, v. 29, n. 3, p. 811-834, 2020.

COELHO, M. Brazil: Tax Expenditure Rationalization within Broader Tax Reform (SSRN Scholarly Paper 4026443). 2021.

COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. P. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 19, p. 75-82, dez. 2018.

COUTO, L.; RODRIGUES, J.; RESENDE JUNIOR, O. As diferentes roupagens da Junta de Execução Orçamentária de Fernando Henrique Cardosos a Jair Bolsonaro. *Governança orçamentária no Brasil / Organizadores: Leandro Freitas Couto e Júlia Marinho Rodrigues* – Rio de Janeiro: Brasília: IPEA, 2022.

COUTO, L.; RODRIGUES, J. *Governança Orçamentária no Brasil*. Brasília: IPEA, 2022.

DWECK, E.; ROSSI, P. L.; MELLO, G. Sobre o diagnóstico falacioso da situação fiscal brasileira. In: DWECK, E.; ROSSI, G.; OLIVEIRA, A-L. M. (Org.). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. v. 1. p. 67-80.

DWECK, E. Os constrangimentos fiscais na gestão do orçamento. Governança Orçamentária no Brasil. Brasília: IPEA, 2022.

EASTON, D. The Political System: an Inquiry into the State of Political Science. New York : Knopf, 1953.

EASTON, D. Political science in the United States: Past and present. In: EASTON, D.; GUNNELL, J. G.; GRAZIANO, L. (ed.). The Development of Political Science: A Comparative Survey. New York: Routledge, 2002.

FARIA, R. As Emendas de Relator-Geral do PLOA nas Normas Regimentais do Congresso Nacional: Gênese, Configuração e Evolução Histórica. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). XI Prêmio SOF de Monografias, 2022

FARIA, R. Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão / Rodrigo Oliveira de Faria. - São Paulo: Blucher, 2023.

FERES, J. J. Pragmatic Remarks on the Relevance of Political Theory to the Other Subfields of Political Science. Third annual SPTSA theory mini-conference. New York: City University of New York, Graduate Center, 2001.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Incentivos Eleitorais, Partidos Políticos e Política Orçamentária”. Dados, vol. 45, no 2, pp. 303-339, 2002

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. DADOS, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

GAMBIAGI, F.; TINOCO, G. O teto do gasto público: mudar para preservar. Textos para discussão 144 | Setembro de 2019.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. Opening the black box: cabinet authorship of legislative proposals in a multiparty presidential system. Presidential Studies Quarterly, vol. 45, n. 2, p. 247-69, 2015.

GOODIN, R. The theory of institutional design. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GARCIA, R. PPA: o que não é e o que pode ser. Artigo especial: Repositório do Conhecimento do IPEA. 2012.

GENTIL, D.; ARAÚJO. Salário mínimo e impacto nas finanças públicas no período 2004 – 2013. In: PESSOA, S.; BARBOSA, N. (Org.). Política de salário mínimo para 2015 – 2017: avaliação de impacto econômico e social. Rio de Janeiro: Editora da FGV. No prelo.

GREGGIANIN, E. (coord.). 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

GOBETTI, S.; AMADO, A. Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós-keynesiano. Revista de Economia Política, vol. 31, nº 1 (121), pp. 139-159 janeiro-março/2011.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Classificação e análise das despesas públicas federais pela ótica macroeconômica (2002-2009). Brasília, DF: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1485).

GOOD, D. The politics of the public money. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.

HARTUNG, P.; MENDES, M.; GAMBIAGI, F. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. *Conjuntura Econômica* | Setembro 2021.

HERMANN, J.; GENTIL, D. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 3 (61), p. 793-816, dez. 2017.

HOFFMANN, R. Desigualdade de renda no Brasil, 1995-2019: diversas distribuições e o impacto do desemprego. *Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho*, v. 2, p. e020007-e020007, 2020.

HOLLOWAY, J.; PICCIOTTO, S. Introduction: towards a materialist theory of the state. In: HOLLOWAY, John; PICCIOTTO, Sol (eds.). *State and Capital: A Marxist Debate*. Londres: Edward Arnold, 1978.

IANONI, M. Políticas públicas e Estado: o Plano Real. *Lua Nova*, São Paulo, n. 78, p. 143-189, 2009.

IANONE, M. Para uma abordagem ampliada das coalizões. *Sinais Sociais* | Rio de Janeiro | v.11 n. 33 | p. 131-201 | jan.-abr. 2017.

IMMERGUT, E. "The theoretical core of the new institutionalism". *Politics & Society*, v. 26, nº. 1, p. 5-34. 1998.

JESSOP, B. *The capitalist state*. Oxford: Martin Robertson & Company Ltd., 1982.

_____. Bob. Nicos Poulantzas: marxist theory and political strategy. London: Macmillan. 1985.

_____. *State Theory. Putting the Capitalist State in its Place*. Cambridge: Polity Press, 1990.

_____. Institutional re(turns) and the strategic-relational approach. In: *Environment and Planning A*, v.33. 2001.

_____. Estratégias de acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos. In: *Revista Idéias*. Ano 14, (1/2). 2007.

KELLY, J.; WANNA, J A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 52, n. 3, p. 52-81, 2001.

LAVER, M.; SHEPSLE, K. Coalitions and Cabinet Government. *American Political Science Review*, v. 84, n. 3. 1990.

LAPYDA, I. *Financeirização no Brasil nos anos Lula (2003-2010)*. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019

LIMA, E. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. *planejamento e políticas públicas* | ppp | n. 26 | jun./dez. 2003.

LOPREATO, F. L. C. *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Campinas: Unicamp, 2006.

MARCH, J.; OLSEN, J. The new institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, 78 (2): 734-749. 1984.

MAUERBERG JUNIOR, A. Cabinet composition and assessment of a multiparty presidential system. Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil, 2016.

MEDEIROS, B.A. Os Controles em Xeque: Entre a hipertrofia e a ineficácia do controle das políticas públicas - análise do Tribunal De Contas da União / Bernardo Abreu de Medeiros. -- Rio de Janeiro, 2022.

MELO, M. A. B. C. “Ingovernabilidade: desagregando o argumento”. In: VALLADARES, L.; COELHO, M. Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MIGUEL, L.F. *Marxismo e Política: Modos de Usar*. Boitempo Editorial; 1ª edição (2024).

MILLER, W, Political behavior, old and new, in Robert Goodin e Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A new handbook of political science*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

MOKHIBER, R. & WEISSMAN, R. Study Power no More. *Political Scientists Fail to Cover Corporate Power*. San Francisco Bay Guardian, 2000.

MORETTI, B.; FUNCIA, F. R. e OCKÉ-REIS, C. O. Austeridade Fiscal e Captura do Orçamento Público no Brasil. *Caderno da Reforma Administrativa*. FONACAT, 2021.

NASCIMENTO, O.E. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, pp. 95-121.

OLIVEIRA, F. A. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009.

ORAIR, R.; SIQUEIRA, F. F.; GOBETTI, S. W. Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. Brasília: XXI Prêmio do Tesouro Nacional, 2016.

OSTROM, E. An agenda for the study of institutions. *Public Choice*, 48 (1): 3-25, 1986.

_____. Rational choice theory and institutional analysis: toward complementarity (review essay). *American Political Science Review*, 85 (1): 237-243, 1991.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *Uma ponte para o futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

PAPI, L. P., KOHLRAUSCH, L.; SANCHEZ, P. B; DEMARCO, D. J. O planejamento governamental e modelos de estado no Brasil: uma análise bibliométrica de três décadas de publicações do Ipea. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil*. São Paulo: Editora Quanta, 2020, p. 17-53

PAULANI, L A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. *Dossiê Crise Internacional II • Estud. av. 23 (66) • 2009*

PAULANI, L. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Ipea, vol. 3(10), 2012.

PEREIRA, C; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, vol. 45, no 2, p. 265-301, 2002

PEREIRA, C. Medindo a Governabilidade No Brasil: O Presidencialismo De Coalizão Nos Governos FHC, Lula E Dilma. 2017.

PINHEIRO, A. C. Desafios e perspectivas da economia brasileira em 2004. *Revista Interesse Nacional*, v. 7, n. 25, abr./jun. 2014.

PINHEIRO, V. (1996). Inflação, poder e processo orçamentário no Brasil - 1988 a 1993. *Revista do Serviço Público - RSP*, ano 47, v. 120, n. 1, p. 141-164
Número padronizado: v. 47, n. 1 (1996).

PIOLA, S. F.; VIEIRA, F. S. Financiamento das ações e serviços públicos de saúde no Brasil: um retrato das desigualdades regionais do período de 2010-2022. Brasília: Ipea, jun. 2024. (Texto para Discussão, n. 3010).

POULANTZAS, N. Poder Político e classes sociais. Porto: Portucalense. 1971.

_____. O estado, o poder, o socialismo. 4. Ed. Rio de Janeiro: Graal. 2000.

PRAÇA. S. (2011). Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1998-2008. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 17, nº 1, Junho, 2011, p.137-162

PUCHALE, C. Ensaio em Economia Política Brasileira: disciplina partidária, emendas PIX e distribuição interna de recursos de campanha. Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C; POWER, T. The executive toolbox: building legislative support in multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, vol. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução / Fernando Rezende. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/ IPEA, 2010.

RONCONI, G.; FIALHO, G.; GREGGIANI, E. Caráter Nacional e Individualização das Emendas de Comissão. ESTUDO Nº 18. JUNHO DE 2025 ST Nº 254/2025 E Nº 277/2025.

SALVADOR, E. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista*, 2012.

SALLUM JR., Brasília. O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise. São Paulo: Ed 34, 2015.

SALTO, F.; COURI, D.; PELLEGRINI, J. Considerações sobre o teto de gastos da União. *Comentários da IFI* nº 9. 19 de agosto de 2020.

SANTOS, N.; GASPARINI, C.E. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 31. Brasília, janeiro - abril de 2020, pp 339-396.

SCHYMURA, L.G. Aumento de emendas sinaliza necessidade de nova cultura orçamentária. *Conjuntura Econômica* | abril 2024.

SERRANO, F.; SUMMA, R. O conflito distributivo e o fim da “breve era de ouro” da economia

brasileira”. *Novos estud. CEBRAP*, SÃO PAULO, V37n02,175-189, Imai.–ago. 2018.

SODRÉ, A.C. Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. *RAE-eletrônica*, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002.

VOLPE, R.A. O Papel das Emendas Parlamentares no Presidencialismo de Coalizão Análise da execução antes e após o Orçamento Impositivo (EC 86/2015). *Cadernos ASLEGIS* | 56 • 1o Semestre 2019.

WAGNER, R. E. Grazing the federal budgetary commons: the rational politics of budgetary irresponsibility. *The Journal of Law and Politics*, n. 9, p. 105-19, 1992.

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

WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. *The new politics of the budgetary process*. New York: Pearson; Longman, 2004.

WIRTH, Margaret. Zur Kritik der Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus. Probleme des Klassenkampfes: *Zeitschrift für politische Ökonomie und sozialistische Politik*, Erlagen: Politladen, n. 8/9 (Doppelheft), Mar. 1973. Disponível em: <<http://www.prokla.de/wp/wp-content/uploads/1973/Prokla8-9.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2011.