

---

FUNDAÇÃO MINEIRA DE EDUCAÇÃO E CULTURA  
UNIVERSIDADE FUMEC  
MINAS GERAIS

CÉZAR THADEU PEDROSA DE OLIVEIRA

ESTUDO SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO E ANÁLISE ESTATÍSTICA DA  
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA FEDERAL BRASILEIRA SOB A ÓTICA DO  
MODELO DOS ATRITOS INSTITUCIONAIS (FRICTION MODEL)

BELO HORIZONTE – MINAS GERAIS

2013

---

CÉZAR THADEU PEDROSA DE OLIVEIRA

ESTUDO SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO E ANÁLISE ESTATÍSTICA DA  
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA FEDERAL BRASILEIRA SOB A ÓTICA DO  
MODELO DOS ATRITOS INSTITUCIONAIS (FRICTION MODEL)

Tese apresentada à Universidade FUMEC,  
Belo Horizonte-MG, como parte dos pré-  
requisitos do programa de pós-graduação  
*stricto sensu* em Administração, para  
obtenção do título de Doutor em  
Administração.

Orientador: Prof. Dr. José Marcos Carvalho  
Mesquita.

BELO HORIZONTE – MINAS GERAIS

2013

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

O48e Oliveira, César Thadeu Pedrosa de, 1965-  
Estudo sobre orçamento público e análise estatística da execução orçamentária federal brasileira sob a ótica do modelo dos atritos institucionais (*friction model*) / César Thadeu Pedrosa de Oliveira. - Belo Horizonte, 2013.  
172 f. : il.

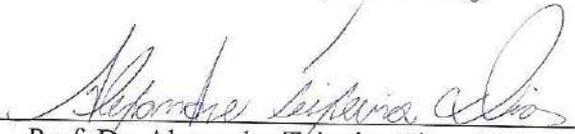
Orientador: José Marcos Carvalho Mesquita  
Tese (Doutorado em Administração), Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências Empresariais, 2013.

1. Orçamento. 2. Finanças públicas. 3. Despesa pública – Política governamental. I. Título. II. Mesquita, José Marcos Carvalho. III. Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências Empresariais.

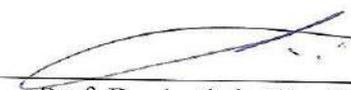
CDU: 336.14

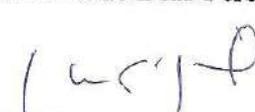
Tese intitulada “ESTUDO SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO E ANÁLISE ESTATÍSTICA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA FEDERAL BRASILEIRA, SOB A ÓTICA DO MODELO DOS ATRITOS INSTITUCIONAIS (FRICTION MODEL)”, de autoria do doutorando *Cézar Thadeu Pedrosa de Oliveira*, aprovado pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

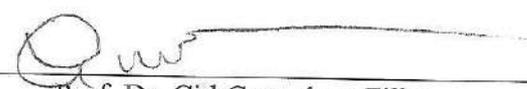
  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. José Marcos Carvalho de Mesquita - Universidade FUMEC  
(Orientador)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Alexandre Teixeira Dias - Universidade FUMEC

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Jersone Tasso Moreira Silva – Universidade FUMEC

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Antônio Dias Pereira Filho <sup>ex</sup>-UFMG

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Haroldo Guimarães Brasil – Fundação Dom Cabral

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Cid Gonçalves Filho  
Coordenador do Programa de Doutorado e Mestrado em Administração  
Universidade FACE/FUMEC

Belo Horizonte, 25 de abril de 2013.

---

À minha esposa e à minha filha,  
como sempre foram: guerreiras,  
parceiras, leais, sinceras e  
amigas.

Ao meu pai, à minha mãe, aos  
meus irmão e irmãs, velhos e  
leais soldados: um porto seguro.

---

## AGRADECIMENTOS

Ao Exército Brasileiro, Instituição da qual este pesquisador tem a grata satisfação de fazer parte, que investiu e proporcionou, a este pesquisador, a realização de mais um desafio, representado na realização do curso e na conclusão desse projeto. Em especial, ao EME e ao DECEX;

A todos os companheiros da Assessoria Especial de Orçamento e Finanças, Órgão subordinado à Secretaria de Economia e Finanças do Exército, pelo companheirismo, paciência, amizade e lealdade, principalmente nos momentos mais difíceis;

Ao Prof. Dr. José Marcos Carvalho Mesquita, competente orientador, pelas palavras certas, aulas enriquecedoras e pela fundamental parceria na condução e resultados desta pesquisa;

Ao Prof. Dr. Cid Gonçalves Filho, coordenador do curso de doutorado da FUMEC, pelo apoio dispensado a este pesquisador, principalmente nos momentos finais da pesquisa e na defesa da Tese;

Aos caríssimos colegas de turma, pelos momentos agradáveis de convivência e de discussões de altíssimo nível;

Aos funcionários da Secretaria do Doutorado da FUMEC, pela presteza no atendimento e pelo bom relacionamento institucional; e

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

---

## RESUMO

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

Palavras-chave: orçamento público; modelo de atrito; modelo financeiro; atritos financeiros; orçamento federal brasileiro; execução orçamentária; dotação orçamentária.

---

## ABSTRACT

The public budget, since the Ides of eighteenth century represents a significant achievement as a disciplinary tool of public finances. Several types of systems and budget have been deployed and tested in an attempt to achieve a better way of managing public matters. The modern budget, emerged in the twentieth century abandoned the format purely predictor of income and expenditure and shall be subject to the decision making of public manager. In a dynamic mistakes and successes, the evolution of the state budget goes to the XXI century, looking up the implementation of new budgetary methods or types, such as budgeting and participatory results, a natural evolution of other tools such as zero-based budgeting and programming system. In this context of modernization of the public budget, removing it from the field merely theoretical, this study sought to deepen the empirical analysis and quantitative information on the Brazilian federal budget. As the Friction Model tested by some authors, this research launched some possible bases for a future Financial Model. Through a multivariate statistical analysis, the study showed that the instabilities in appropriations, allocations, and especially the execution of the Brazilian Government budget are the result of the influence of the costs of the services of the public debt, among other financial frictions studied. There was also the conclusion that there is in the budget is a huge gap between what academic theory says and what is done in practice by public officials in the preparation and budget execution in Brazil.

Keywords: Public Budget; Friction Model; Financial Model; Financial Frictions; Brazilian Federal Budget; Budget Execution; Budget Allocation.

---

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – O processo decisório.....	<b>34</b>
Figura 2 – O modelo da racionalidade limitada de Simon.....	<b>39</b>
Figura 3 – Curva de distribuição dos incrementos percentuais das despesas de custeio dos Estados Unidos da América.....	<b>89</b>
Figura 4 – Distribuição de frequência consolidada das variações percentuais do orçamento norte-americano dos anos fiscais de 1947 a 2003.....	<b>92</b>
Figura 5 – Distribuição e frequência das despesas totais dos EUA e França.....	<b>97</b>
Figura 6 – Distribuição de frequência das despesas totais da Alemanha e França.....	<b>98</b>
Figura 7 – Distribuição de frequência das despesas totais dos EUA. Variação anual no período de 1947 a 2005.....	<b>99</b>
Figura 8 – Evolução real da dívida pública federal total - 1999 a 2011.....	<b>126</b>
Figura 9 – Evolução da taxa básica de juros – 1999 a 2011.....	<b>128</b>
Figura 10- Despesas primárias nominais do Governo Federal, no período de 1997 a 2010.....	<b>131</b>
Tabela 1 – Comparativo da variação das despesas de custeio, discricionárias e obrigatórias do orçamento dos EUA no período de 1947 a 2005.....	<b>90</b>
Tabela 2 – Descrição das séries temporais e base de dados da pesquisa sobre a Lei Geral Empírica dos Orçamentos Públicos de Jones <i>et al</i> (2009)....	<b>94</b>
Tabela 3 – Os atritos nas instituições políticas de alguns países pesquisados.....	<b>101</b>
Tabela 4 – Variação da dotação orçamentária no período de 2000 a 2011.....	<b>110</b>

---

Tabela 5 – Execução orçamentária federal – 2000 a 2011 – grandes grupos de despesas, previsto <i>versus</i> realizado.....	<b>115</b>
Tabela 6 – Regressões lineares simples das variáveis independentes.....	<b>120</b>
Tabela 7 – Despesa total executada em investimentos federais.....	<b>123</b>
Tabela 8 – Regressão linear múltipla das variáveis Investimentos e Amortização da Dívida. Período de 2000 a 2011.....	<b>124</b>
Tabela 9 – Evolução da dívida pública federal total de 1999 a 2011.....	<b>127</b>

---

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
1.1	Perspectivas, contexto e relevância da pesquisa.....	11
1.2	Principais estudos existentes sobre orçamentos e controle de gastos.....	16
1.3	Problema de Pesquisa.....	21
1.4	Objetivos: geral e específicos.....	21
<b>2.</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>22</b>
2.1	Uma visão geral sobre orçamentos.....	22
2.2	As origens do orçamento público – breve histórico.....	23
2.2.1	Na Grã-Bretanha.....	23
2.2.2	Na França.....	26
2.2.3	Nos Estados Unidos da América.....	26
2.2.4	No Brasil.....	29
2.3	Processos decisórios versus processos orçamentários.....	33
2.3.1	O modelo racional de decisão.....	35
2.3.2	A racionalidade limitada.....	38
2.3.3	A abordagem incremental.....	41
2.3.4	O <i>mixed-scanning</i> .....	47
2.3.5	O modelo político.....	49
2.3.6	O orçamento decremental.....	53
2.4	As características do orçamento público.....	58
2.4.1	Conceitos sobre orçamento público.....	65
2.4.2	O orçamento tradicional.....	66
2.4.3	O orçamento moderno.....	67
2.5	Os tipos de orçamento público.....	68
2.5.1	<i>Planning, Programming and Budget System</i> .....	68
2.5.2	<i>Zero-Based Budgeting</i> .....	70
2.5.3	O orçamento por resultados.....	71
2.5.4	O orçamento participativo.....	72
2.5.5	O orçamento-programa.....	73
2.6	O orçamento público no Brasil e os instrumentos de controle de gastos.....	75
2.7	Pesquisas recentes sobre orçamento público.....	83

---

2.8	Os modelos orçamentários empíricos.....	87
2.8.1	<i>A Disproportionate Information Processing Theory (DIPT)</i> .....	87
2.8.2	Os atritos institucionais e as críticas ao incrementalismo.....	91
2.8.3	<i>O Friction Model</i> .....	93
<b>3.</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>103</b>
3.1	Classificação da pesquisa.....	103
3.2	Coleta e tratamento de dados.....	104
3.3	Análise estatística multivariada e pressupostos.....	105
3.4	Hipóteses e variáveis.....	107
<b>4.</b>	<b>RESULTADOS DA PESQUISA</b> .....	<b>109</b>
4.1	A dotação orçamentária federal brasileira.....	109
4.2	A execução orçamentária – 2000 a 2011.....	115
4.3	Determinantes da execução orçamentária federal – 2000 a 2011.....	118
4.4	A evolução da despesa e da dívida pública.....	125
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>134</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>138</b>
	<b>ANEXOS</b> .....	<b>151</b>
	<b>APÊNDICES</b> .....	<b>159</b>

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 Perspectivas, contexto e relevância da pesquisa

O estudo proposto sobre orçamento público se reforça, necessariamente, por elementos estruturais e históricos acerca do processo orçamentário, à luz de estudos e pesquisas de autores que procuraram ao longo do tempo condicionar a peça orçamentária como elemento de decisão que sofre influências tanto no campo político como no técnico-administrativo.

Como relata Ryu (2009), desde a década de 1940 muitos pesquisadores têm se esforçado para modelar e explicar o processo decisório na estruturação e na realização da despesa pública, citando Key (1940) e Rubin (1990) sobre modelos que possam ser envolvidos nas decisões políticas que exploram a relação entre a execução orçamentária e os anseios da sociedade (RYU, 2009). Bozeman (2004), num estudo sobre a tomada de decisão técnica *versus* política, observa que muitos pesquisadores negligenciam o teor de cada decisão tomada em cada situação específica, preocupando-se apenas com as abordagens organizacional e quantitativa da tomada de decisão.

Esta passa a ser uma posição em que o autor advoga a existência de uma série de variáveis de cunho subjetivo que devem ser consideradas quando estão em jogo decisões orçamentárias no âmbito do setor público (BOZEMAN, 2004). Outros autores discutem questões como a teoria *versus* prática na execução orçamentária, a influência da relação entre a técnica e a política nas decisões sobre a realização das despesas públicas, bem como as relações de poder intragovernamental sobre o rumo dos orçamentos públicos (JONES, 2003; LINDBLOM, 1981; RUBIN, 1988, 1990; SCHICK, 1980, 2000; STOCKMAN, 1986).

Os estudos sobre orçamentos públicos têm demonstrado a preocupação de pesquisadores e políticos na condução dos negócios de Estado, especialmente quanto à

necessidade do controle dos gastos e da dívida pública (GOLD, 1995; PREMCHAND, 1984). Draper e Pitsvada (1981) discutem, por exemplo, a questão das limitações (econômicas e políticas) que são impostas à execução orçamentária na esfera federal dos governos.

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

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

Há também aspectos ligados às limitações econômico-financeiras, orçamentárias e políticas impostas às decisões orçamentárias e se as mesmas podem se traduzir em efeito positivo ou negativo sobre controle de gastos (WILDAVSKY, 1980); ou ainda, até que ponto, como lembra Lindblom (1959, 1981), pode haver certo equilíbrio entre a técnica e a política nas decisões sobre o orçamento público.

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

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

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

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

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

Os estudos, à medida que foram se estruturando, propuseram também, considerar outros tipos de atritos institucionais, que interferem na execução orçamentária e não considerados pelos autores citados, como os impactos financeiros

sobre o orçamento, das despesas públicas, dos juros e encargos da dívida e a amortização da dívida pública propriamente dita. Tais atritos financeiros (*financial frictions*) sugerem o advento de um novo modelo de análise crítica quantitativa: o *Financial Model*.

Outras variáveis não consideradas nos estudos de Jones *et al* (2009) e de Ryu (2009) foram a dos investimentos públicos, das contratações de crédito externo e da folha de pagamento de pessoal.

O tema em questão surgiu de uma necessidade recorrente da sociedade contemporânea no sentido de “cobrar” uma participação mais efetiva dos políticos e administradores públicos na apresentação dos resultados de sua gestão à população, ou seja, como um ato de prestação de contas de suas práticas à frente das políticas públicas de um governo. Tal situação faz parte de um processo de amadurecimento do próprio Estado e de seu povo.

A sociedade passou a dispor de instrumentos que lhe possibilitam buscar a garantia de seus direitos, exigindo da administração pública a regularidade e eficiência dos seus gastos e, nesse processo, é fundamental que estudos sobre orçamento público e processo decisório possam fortalecer o campo da gestão pública. Várias iniciativas brasileiras têm dado um bom exemplo de transparência, como os portais na internet que disponibilizam os gastos públicos para consulta livre pelo cidadão.

Segundo Ryu (2009) acredita-se que os estudos sobre processos decisórios na gestão pública e modelos orçamentários empíricos recentemente testados por alguns autores, como o *Friction Model* (JONES *et al*, 2009), sejam ainda pouco conhecidos na Academia e pelos atores responsáveis pela confecção e execução dos orçamentos públicos.

Tal incipiência quanto aos critérios empregados pelo Estado, especialmente no

âmbito da União (governo central), na estruturação e execução do orçamento federal em termos de modelos e processos decisórios orçamentários envolvidos, levanta a necessidade de se aprofundar os estudos sobre a questão do comportamento do orçamento público brasileiro, objetivando melhor caracterizá-lo, a exemplo de estudos já realizados sobre o orçamento público dos Estados Unidos da América, quanto à volatilidade, estabilidade e abordagem teórica que explique melhor o comportamento das despesas públicas (RUBIN, 1993; SHUMAN, 1992).

Segundo alguns autores, a população leiga e alguns agentes políticos que normalmente assumem cargos eletivos no Poder Executivo são, talvez, a explicação da incipiência de estudos empíricos na área de orçamento público, levando a peça orçamentária a ser considerada como um instrumento apenas político (LEVINE, 1988; RUBIN, 1990; SEVILLA, 2005; SIMON, 1996).

A relevância do estudo se dá pela incipiência de pesquisas referentes, especificamente, a dos modelos estocásticos que expliquem o comportamento da execução orçamentária.

Desta forma, a pesquisa buscou aprofundar os estudos e realizar uma análise estatística sobre o orçamento federal do Brasil e a sua relação com o aumento dos gastos públicos e da dívida pública propriamente dita, a fim de identificar no comportamento da execução orçamentária, as razões desse aumento, tendo como base de dados o orçamento federal brasileiro do período de 2000 a 2011 (inclusive)<sup>1</sup>.

A questão do orçamento público tem a ver com o controle dos gastos públicos, haja vista a grande dificuldade dos Estados no controle e na limitação de gastos, especialmente sobre as despesas não-prioritárias, que são aquelas não ligadas às necessidades básicas da população, como segurança pública, educação e saúde (KHAN

---

<sup>1</sup> Desejou-se trabalhar com um período mais longo, porém não disponibilizado pelo Governo Federal em meios eletrônicos. Outros fatores impeditivos foram o das diversas moedas existentes antes do Plano Real e os diversos planos econômicos de combate à inflação.

& HILDRETH, 2002).

Conforme relata a literatura, várias são as ingerências sofridas pelo orçamento público. Vão desde as de cunho político (RUBIN, 1997) até as de caráter meramente formal e obrigatório, como são as despesas obrigatórias previstas em Lei, até a relação entre o que é técnica e o que é política em decisões orçamentárias de governo, conforme lembra Bozeman (2003).

Diante disso, a pesquisa buscou trabalhar com as variáveis métricas, isto é, as quantitativas, que estão presentes na execução orçamentária, e que a influenciam, seja para cumprimento ou não daquilo inicialmente previsto em termos de recursos para serem especificamente utilizados ao final do ano fiscal.

Tais variáveis, chamadas nos estudos de Jones *et al* (2009) e Ryu (2009) de atritos institucionais (*institutional frictions*), foram tratadas na pesquisa como atritos financeiros (*financial frictions*), pois não se trabalhou com variáveis qualitativas ou do tipo *dummy* (HILL, 2006).

Outra relevância da pesquisa foi de apresentar as abordagens teóricas sobre orçamento público, fomentando como perspectiva, a contribuição para a Academia de um possível novo modelo empírico e o estímulo a futuros estudos sobre o tema.

## **1.2 Principais estudos existentes sobre orçamento e controle de gastos**

Orçamento e controle de gastos tratam sobre a própria gestão de Estado, uma vez que a execução orçamentária pública, que trata efetivamente das despesas, está intrinsecamente ligada à forma de gerir a coisa pública (LOZARDO, 1987).

Na literatura brasileira, especificamente no tocante ao tema relações entre processos decisórios e modelos de gestão pública (controle e destinação prioritária dos gastos) há poucas produções acadêmicas a respeito. Neste sentido, Bresser-Pereira

(1995) chegou a estudar algo em torno da profissionalização do Estado, o que ele chama de “Estado Gerencial”, tratando mais de uma reforma estrutural e defendendo a hipótese do Estado “máximo”.

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

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

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

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

processos decisórios na destinação dos recursos públicos, no gabinete do primeiro-ministro, retirando a decisão e propostas das autoridades regionais do país.

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

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

Em seu artigo publicado no *OECD Journal on Budgeting*, Sevilla (2005) discute ainda questões ligadas a elementos distintos, como: as regras praticadas pelas Instituições Supremas de Auditoria (uma espécie de TCU), o controle externo exercido pelo Legislativo, a criação de comitês de auditoria para reforçar os controles internos (pode ser feita uma analogia ao controle interno realizado por cada órgão da administração pública federal direta e indireta, no Brasil) e o uso de termos de compromisso para resultados, entre ministros e agências reguladoras, para assegurar e buscar sempre a responsabilidade e a eficiência do serviço público.

A atuação do terceiro setor e de fornecedores do serviço público, como as parcerias público-privadas, as implicações do controle e do monitoramento governamental na vida do Estado e do cidadão, e por fim, o uso das informações sobre

resultados e do programa de avaliação geral sobre a *performance* do governo, também foram objetos de estudo de Sevilla (2005).

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

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

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

O segundo decreto fez com que se criassem comitês na Câmara e no Senado, os chamados *Congressional Budget Offices*, com a finalidade de se avaliar o projeto inicial do Executivo e propor níveis de gastos e atendimento a emendas parlamentares,

atendendo a planejamentos do Legislativo. Impôs também, que o Presidente remetesse mensagens ao Congresso, sempre que precisasse criar ou cortar determinados fundos, isto é, gastos específicos em determinados programas de políticas públicas. Há quase um século, o orçamento dos Estados Unidos tem sido o resultado do balanço de poderes entre o Executivo e o Legislativo federais (CHAN, 2002; ROBINSON, 1978).

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

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

Várias outras medidas sobre reformas orçamentárias e tentativas de redução de gastos têm sido empregadas pelos EUA, como o *Budget Enforcement Act – BEA*

(Decreto de Execução Orçamentária) editado nos anos 1990. O orçamento público norte-americano tem sido, segundo Chan (2002), objeto de disputas políticas, persuasão e consenso, tanto no aumento quanto na tentativa de redução do déficit público.

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

### **1.3 Problema de Pesquisa**

Diante dos temas apresentados, surge a questão de pesquisa que norteia o trabalho: quais são os aspectos determinantes da execução orçamentária brasileira que influenciam na sua volatilidade?

### **1.4 Objetivos**

#### **1.4.1 Geral**

Avaliar os aspectos determinantes da execução orçamentária do Governo Federal do Brasil que justifiquem as variações entre previsto *versus* realizado.

#### **1.4.2 Específicos**

1.4.2.1 Identificar o impacto dos grandes grupos de despesa, especialmente os relacionados à dívida pública brasileira (juros, refinanciamento e amortização da dívida), na execução orçamentária brasileira;

1.4.2.2 Identificar a evolução da execução orçamentária federal brasileira; e

1.4.2.3 Apresentar a evolução da dotação orçamentária no Brasil.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 Uma visão geral sobre orçamentos**

O orçamento, em um conceito amplo, pode ser caracterizado como uma forma de concretização de decisões estratégicas, em que os planos passam de uma dimensão abstrata para um cenário de ações específicas, identificadas tanto com a própria organização quanto com os atores responsáveis pelas tomadas de decisão e pela execução do mesmo. Sua utilização, bem como o uso de outros métodos e processos, tais como processos decisórios, planejamento e controle racional, tem suas origens nas teorias clássicas da administração (MORGAN, 1996).

Além de ser utilizado para a definição de metas organizacionais, o orçamento ainda serve à comunicação interna (institucional) acerca do que, para que e por quem o mesmo é confeccionado e executado. Tal função conciliadora e comunicativa interage com fatores que podem ser caracterizados como influências organizativas (SIMON, 1965). Ainda segundo Simon (1965), decisões e planos de escalões superiores da hierarquia administrativa só têm efeito sobre os demais níveis (intermediários e subordinados) se houver comunicação, disseminação, intenção e ação de todos os atores envolvidos no processo.

A questão instrumental do orçamento pode ser caracterizada como um plano periódico e quantitativo de ação da organização, oriundo dos planos estratégicos previamente traçados, exercendo ainda as funções de planejamento, controle, coordenação e direção, visando, no caso da administração pública, serviços de qualidade à população (DUNBAR, 1971).

Para Morgan (1996), os processos decisórios sobre os orçamentos, tanto na elaboração quanto na sua execução, recebem também forte influência política, em

detrimento à racionalidade instrumental inerente ao planejamento mecanicista, uma vez que são um conjunto, não apenas de planos e estratégias para o futuro, mas de influências comportamentais que decidem sobre prioridades na utilização dos recursos (MORGAN, 1996).

É notório, portanto, que o orçamento tem forte ligação a processos decisórios com origem nos Estudos Organizacionais, motivo pelo qual diversos modelos são citados por pesquisadores em orçamento, tais como o incremental, o da racionalidade limitada, o decremental, o político e o racional (PADGETT, 1980; LINDBLOM, 1981; SIMON, 1987; KLADIS & FREITAS, 1995; MOTTA & VASCONCELOS, 2002).

O orçamento é uma peça-chave para as organizações, traduzindo-se como um ato de previsão da própria gestão econômico-financeira das mesmas, dentro de um determinado espaço temporal, normalmente denominado de exercício financeiro (MOTTA, 1988). Em complemento, Dunbar (1971) discorre sobre as outras funções orçamentárias, em termos de estratégia organizacional. Observa ainda o autor que, para se chegar ao relatório final de um orçamento, o caminho é por vezes complexo, haja vista o envolvimento de diversos atores tanto do ambiente interno quanto do ambiente externo organizacional (DUNBAR, 1971).

## **2.2 As origens do orçamento público – breve histórico**

### **2.2.1 Na Grã-Bretanha**

Alguns autores creditam à Inglaterra como sendo o berço do orçamento público, a partir da Carta Magna outorgada em 1217 pelo Rei João Sem Terra, cujo artigo 12 assim explicitava *in verbis* (BURKHEAD, 1956, 1971):

Nenhum tributo ou auxílio será instituído pelo Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.

Esse dispositivo foi conseguido mediante pressões dos barões feudais, que integravam o Conselho dos Comuns, então órgão representante do povo na época (Parlamento), que buscavam escapar e ao mesmo tempo controlar o ilimitado poder discricionário do rei em matéria tributária na Idade Média. A aceitação dessa forma de controle parlamentar nem sempre foi pacífica, uma vez que os monarcas tendiam a reagir energicamente estimulados pelo absolutismo que dominava a coroa britânica.

As consequências mais graves das divergências entre a nobreza e o Parlamento ocorreram no Séc. XVII, nos reinados de Jacques I e Carlos I. Sob protesto dos monarcas, o Parlamento baixou um ato, chamado de Petição de Direitos, que confirmava a supremacia da Carta Magna no que diz respeito a controle de gastos e a tributação legítima, desde que aprovada pelo órgão de representação do povo (GIACOMONI, 2005).

Mesmo não envolvendo o lado da despesa pública, o artigo 12 da Carta Magna de 1217 é geralmente considerado pelos tratadistas como uma espécie de embrião do orçamento público, segundo Giacomoni (2005). De acordo com o autor, a passagem do tempo ensinou que não bastava autorizar a cobrança das rendas públicas. Era necessário verificar se a sua aplicação correspondia às finalidades para as quais eram autorizadas.

A “Revolução Gloriosa” foi o nome dado a um novo conflito entre monarca (governo) e Parlamento, ocorrido em 1688. Insatisfeito com as tentativas de controle sobre os tributos e gastos, Carlos II baixou uma espécie de Decreto de Direitos (*Bill of Rights*), tornando mais claro o artigo 12 da Constituição e separando as finanças do reino (Estado) e da coroa (manutenção da monarquia). Tal separação culminou na consolidação anual das despesas, organizadas na chamada Lista Civil que por sua vez também necessitava da aprovação do Parlamento.

Viana (1950) lembra que a Lei do Fundo Consolidado, aprovada em 1787, representou um avanço na organização das finanças públicas inglesas. Segundo o autor, o sistema do Fundo Consolidado consistia na criação de certo número de impostos especificamente destinados para cobertura de despesas permanentes, não cabendo ao Parlamento a discussão sobre a legitimidade dos tributos e apenas os aprovando no todo. Cabia a discussão quando havia excesso de arrecadação, porém na prática nunca havia a participação parlamentar, haja vista o aumento das despesas de Governo.

O Fundo Consolidado possibilitou a contabilização dos fundos públicos e, a partir de 1802, a publicação anual do relatório detalhado das finanças. Só a partir de 1822 é que o chamado Erário passou a apresentar ao Parlamento uma exposição que fixava a receita e a despesa de cada exercício. Segundo Burkhead (1956, 1971), é este detalhe que caracteriza, substancialmente, o nascimento do orçamento público plenamente desenvolvido na Inglaterra.

Atualmente o Gabinete do Primeiro-Ministro caracteriza-se como uma espécie de comissão da Câmara dos Comuns, na Grã-Bretanha. O programa do Executivo é apresentado e defendido perante os Comuns (espécie de câmara baixa do Parlamento inglês) que podem aprovar reduções nas despesas ou solicitar fórmulas alternativas, sem que isto signifique moção de desconfiança em relação ao Gabinete. Se, porém, os Comuns propuserem aumento de despesas, isso significará a queda de todo o Gabinete (Executivo) e a necessidade da formação de um novo Governo. A determinação do teto das despesas é considerada a mais grave responsabilidade do Executivo da Inglaterra em relação ao orçamento (BURKHEAD, 1956, 1971).

Em todo o decorrer do século XIX, o orçamento público inglês foi sendo aperfeiçoado e valorizado como instrumento básico da política econômica e financeira do Estado. A trajetória histórica do orçamento inglês é especialmente importante em

dois aspectos: Primeiro, por delinear a natureza técnica e jurídica desse instrumento, delimitando direitos e deveres e atores responsáveis; segundo, por difundir a instituição orçamentária para outros países (GIACOMONI, 2005).

### 2.2.2 Na França

Na França, assim como no caso da Inglaterra, a instituição orçamentária surgiu posteriormente à adoção do princípio do consentimento popular do imposto outorgado pela Revolução de 1789. No período napoleônico, de viés fortemente autoritário, o controle representativo sobre a criação de impostos não foi respeitado, sendo uma das poucas oportunidades em que o princípio foi infringido (GIACOMONI, 2005). Com a restauração da Assembleia Nacional, o povo, por intermédio de seus representantes, volta a participar do processo orçamentário francês. Em 1815 é decretada a lei financeira anual, sem contudo controlar o detalhamento das dotações orçamentárias. Só a partir de 1831 o controle parlamentar sobre o orçamento passou a ser mais intenso, melhor estruturado e mais complexo, em termos da relação como Executivo.

O sistema orçamentário francês em sua fase inicial ajudou a consolidar algumas regras básicas, até hoje aceitas por diversos países como a concepção doutrinária do orçamento público. São elas, segundo Burkhead (1956, 1971):

- ✓ A anualidade do orçamento;
- ✓ A votação do orçamento antes do início do exercício financeiro/fiscal;
- ✓ O orçamento deve conter todas as previsões financeiras para o exercício (princípio da universalidade); e
- ✓ A não vinculação de itens da receita a despesas específicas.

### 2.2.3 Nos Estados Unidos da América

Nos Estados Unidos, segundo alguns autores, o orçamento público nasceu na ocasião da revolução americana, que decorreu da contrariedade dos colonos em face dos tributos cobrados pelo governo inglês. As colônias britânicas, à época, já esboçavam maturidade política que culminaria fatalmente em suas independências e, no caso americano, o início dos conflitos foi estimulado pelo lançamento de impostos pela coroa inglesa à revelia de qualquer consulta aos interessados, no caso, os colonos norte-americanos (BURKHEAD, 1956, 1971).

A busca da legitimação popular do tributo é, pois, também encontrada quando do lançamento das bases da nação norte-americana, segundo Giacomoni (2005). A partir de 1802, a Câmara dos Representantes (uma espécie de Câmara dos Deputados) designou uma comissão específica, chamada de Comissão de Meios e Recursos, que passou a assumir forte controle sobre as finanças do governo. Até 1805, essa Comissão manteve autoridade máxima sobre as questões relativas à receita e sobre as apropriações da despesa. O Tesouro norte-americano, ao lado da apresentação de seu relatório anual, submetia ao Parlamento o levantamento estimativo das necessidades de despesa das diversas unidades que compunham o governo (GIACOMONI, 2005).

Na virada para o século XX, os superávits passaram para uma fase de escassez, ao mesmo tempo em que aumentavam os déficits das contas públicas estadunidenses, o que levou o então presidente Taft a designar, já em 1910, uma comissão responsável para a realização de um profundo estudo sobre o funcionamento da Administração Federal, visando a sua modernização e o corte dos gastos públicos. Em 1950, o Congresso dos EUA aprovou a Lei de Processo do Orçamento e da Contabilidade (LPOC) que, embora não se tratasse ainda de um orçamento por desempenho, autorizava o presidente da República a apresentar, no orçamento, as funções e

atividades do governo a partir das classificações que julgasse mais apropriadas.

Em 1955, a 2ª Comissão Hoover (comissão governamental norte-americana criada especificamente para acompanhar os rumos dos novos sistemas orçamentários com vistas à redução de gastos) teve a oportunidade de analisar os resultados alcançados até então com a nova técnica orientada pela LPOC, levando a fazer novas recomendações no sentido do aperfeiçoamento da Lei e do orçamento público propriamente dito. A tendência à aproximação entre o planejamento e o orçamento era cada vez mais evidente, levando o presidente Johnson, em 1965, a determinar aos órgãos do Executivo e aos atores direta e indiretamente envolvidos no processo orçamentário, que passassem a introduzir um novo e revolucionário sistema de planejamento e programação orçamentária em toda a União, de tal forma que por intermédio de ferramentas atualizadas de gestão, se pudesse cumprir integralmente as promessas de bem-estar ao povo norte-americano, sem que isso não levasse, obrigatoriamente, a aumento de despesas públicas (NOVICK, 1966).

A nova técnica então começou a ser empregada pelo governo dos EUA, denominada *Planning, Programming and Budgeting System (PPBS)*, ou Sistema de Planejamento e Programação Orçamentária (SPPO). Tal sistema, no entanto, não proporcionou os resultados desejados. Os gastos públicos continuaram aumentando, por conta de envolvimento do país em diversas ações, como foi a sua participação na Guerra do Vietnã. Eventos dessa natureza impediam os EUA de planejarem e programarem os gastos em orçamento (GIACOMONI, 2005).

Com a ineficácia do *PPBS* no controle das despesas públicas, programação e planejamento orçamentário, os EUA viram-se na necessidade de buscar novas saídas, com a finalidade de modernizar a gestão orçamentária e conter os gastos públicos. Os esforços de pesquisadores e atores governamentais, com o intuito de atender à demanda

por controles, empregam o *Based Budgeting (ZBB)* ou Orçamento Base Zero (OBZ). Originalmente concebido para controlar e avaliar os custos indiretos de fabricação em organizações privadas, como a *Texas Instruments*, o OBZ logo interessou ao governo norte-americano. Foi inicialmente empregado por Jimmy Carter, em 1973, quando era governador do Estado da Geórgia, e teve sua utilização estendida para a Presidência da República, quando da eleição do próprio Carter como mandatário da nação americana (NOVICK, 1966).

No final da década de 1970, grande parte das empresas privadas e dos órgãos públicos encontravam-se adotando o OBZ, extremamente valorizado por ser considerado, à época, a melhor solução para o controle dos gastos públicos em uma fase de recessão em que a economia norte-americana começava a ingressar (GIACOMANI, 2005).

As relações entre o governo e o parlamento dos EUA dentro do processo orçamentário foram alteradas em 1974, com a aprovação da Lei de Orçamento e Retenção de Recursos do Congresso (*Congressional Budgeting and Impoundment Control Act*). Esta nova norma significou um aperfeiçoamento na participação dos parlamentares no processo global orçamentário estadunidense, que incluía não só a questão da autorização das despesas, mas também aspectos ligados aos impostos, prioridades de gastos, financiamento do déficit público e controle da dívida. Essa lei também devolveu ao Congresso americano, sua forte ascendência sobre o orçamento do país, retirando parte dos poderes concentrados no Presidente da República desde a lei de 1921 (GIACOMONI, 2005).

#### **2.2.4 No Brasil**

Segundo Giacomoni (2005), com a vinda da família real em 1808, o Brasil

iniciou um processo de organização de suas finanças. A abertura dos portos trouxe a necessidade de maior disciplinamento na cobrança dos tributos aduaneiros. Naquele mesmo ano, D. João VI criou o Erário Público (Tesouro Nacional) e o regime de contabilidade.

Mas é só na Constituição Imperial de 1824 que surgem as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte da Coroa brasileira. Previa a então Carta Magna, em seu artigo 172, por exemplo, que o Ministro de Estado da Fazenda, uma vez recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas de suas respectivas repartições, deveria apresentar na Câmara dos Deputados, anualmente, um balanço geral da receita e da despesa do Tesouro do ano anterior e, igualmente, o orçamento geral de todas as despesas públicas no ano seguinte, além de um relatório sobre todas as contribuições e rendas públicas (GIACOMONI, 2005).

Alguns autores porém consideram que foi a lei orçamentária de 14 de dezembro de 1827 a primeira realmente caracterizada como a do orçamento público do Brasil. Já para outros pesquisadores, o primeiro orçamento brasileiro surgiu apenas três anos mais tarde, por intermédio do Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830, no qual se fixava a despesa e se orçava a receita das províncias, para o exercício fiscal compreendido entre as datas de 1º de julho de 1831 e 30 de junho de 1832. Segundo esses pesquisadores, a lei de 1827 trazia algumas distorções ainda do período colonial, que não traduziam a então realidade administrativa do Brasil Império (VIANA, 1950).

Independentemente da discussão sobre o surgimento da primeira norma orçamentária brasileira, o fato é que a Carta Magna de 1824 já distribuía as competências constitucionais em matéria tributária e orçamentária, conforme a seguir:

- ✓ À Assembleia Geral (Câmara e Senado) competia a aprovação da lei orçamentária;

- ✓ Ao Executivo competia a elaboração da proposta orçamentária; e
- ✓ À Câmara dos Deputados competia a iniciativa das leis sobre impostos.

Com a Emenda Constitucional realizada por intermédio de lei de 12 de agosto de 1834, houve a regulamentação do funcionamento e as atribuições específicas das assembleias legislativas de cada província, cujas competências em matéria orçamentária eram:

- ✓ A fixação das despesas municipais e provinciais, bem como os impostos necessários a atender tais encargos; e
- ✓ A repartição das rendas entre os municípios e fiscalização do emprego das mesmas.

O Brasil ingressou no século XX ultrapassando as três primeiras décadas sem maiores novidades na questão orçamentária e na organização das finanças públicas, exceto na criação de um Tribunal de Contas, ainda na primeira Constituição republicana de 1891, e na atribuição do Congresso na elaboração do orçamento e na tomada de contas do Poder Executivo (VIANA, 1950). Vale destacar a criação do Código de Contabilidade, por ato do Congresso de 1922, que visava possibilitar a organização de uma gama de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais, padronizando os sistemas utilizados pelos estados e municípios aos princípios já utilizados pela União, em nível federal. Tal padronização no entanto só ocorre durante a ditadura Vargas, bem depois da revolução de 1930.

Somente em 1938, em reunião dos secretários estaduais de Fazenda, é que foi aprovada uma resolução que atribuía ao então Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, a responsabilidade de elaborar um estudo que conduzisse à padronização das normas e à classificação dos orçamentos dos três níveis governamentais do Brasil, já para o ano seguinte.

A padronização entre os três níveis de governo, na verdade, não ocorreu no primeiro governo de Getúlio Vargas. Tendo em vista o regime centralizador da época, pelo qual as autonomias de estados e municípios foram literalmente cassadas pelo Presidente (governadores e prefeitos eram indicados politicamente, chamados de interventores, e não eleitos pelo povo), dois instrumentos normativos foram baixados pelo governo, quais sejam os Decretos-Leis nº 1.804, de 24/11/1939 e nº 2.416, de 17/7/1940, com o objetivo de padronizar e centralizar o controle dos orçamentos dos estados e municípios, deixando o orçamento federal fora do mesmo contexto imposto aos demais entes federativos (GIACOMONI, 2005).

De 1940 até a década de 1960, o orçamento brasileiro tem sido objeto de análise de diversos setores, inclusive externos à administração pública. Após vários estudos oriundos de diversas áreas, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, instrumento legal que finalmente adotou o modelo orçamentário padrão para os três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Indo muito além da instituição de normas gerais de direito financeiro, a lei adentra a particularidades, especialmente na adoção de plano de contas único para todos os entes federativos.

Até os dias atuais, a prática padronizada consagrou-se, inclusive com a atualização dos anexos da Lei, por intermédio de atos administrativos do Executivo. Um deles, a Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974, do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, introduziu a classificação funcional-programática da despesa orçamentária.

Embora a Lei nº 4.320 tenha trazido a padronização e a modernização das contas orçamentárias brasileiras, até os dias atuais utilizadas, e mesmo se referindo a programas, subprogramas, funções e subfunções na classificação funcional, segundo Machado Jr (1967), tal norma não deve ser entendida como o instrumento que

estabeleceu as bases para a implantação do Orçamento-Programa nos entes federativos do Brasil. O autor concorda, porém, que a citada Lei não traz empecilhos à implantação do Orçamento-Programa em quaisquer níveis de governo ou tipo de organização pública e credita à Portaria 9/74, do Ministério do Planejamento, o grande salto qualitativo na trajetória que visava à implantação do Orçamento-Programa (MACHADO Jr, 1967).

Já outros autores defendem que a Lei nº 4.320/64 e o Decreto-Lei nº 200/67 foram a base para a introdução do Orçamento-Programa no Brasil, havendo seu efetivo emprego a partir da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a normatização da matéria orçamentária por intermédio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei de Orçamento Anual (LOA), peças fundamentais do orçamento público brasileiro (CARVALHO, 2009).

A última grande modernização orçamentária brasileira surgiu na edição do Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cujos textos fizeram introduzir no orçamento as classificações funcionais e por programas, em substituição à antiga nomenclatura das classificações funcionais-programáticas (GIACOMONI, 2005).

### **2.3 Processos decisórios *versus* processos orçamentários**

Para se falar em modelos orçamentários empíricos testados por alguns autores, julga-se necessário falar em processos decisórios em orçamentos e em uma breve abordagem com relação às Teorias Organizacionais, uma vez que todo método empírico testado e apresentado na pesquisa, teve como base os orçamentos públicos que sofreram e que sofrem a ingerência de atores tomadores de decisão (MOTTA, 1988; MOTTA & VASCONCELOS, 2002).

Em estudos sobre a teoria das decisões, Simon (1965) busca explicar o

comportamento humano no ambiente administrativo, completando que a teoria comportamental concebe a organização como um sistema de decisões. O autor enfatiza que as decisões organizacionais se tratam de um processo administrativo, e que a decisão é um processo de análise entre várias alternativas disponíveis no curso das atividades que os membros da organização devem seguir (SIMON, 1965).

Os processos decisórios são decisões administrativas que atingem imediata ou posteriormente os objetivos da organização, as quais, direta ou indiretamente, são os objetivos pessoais de todos os seus membros (KLADIS & FREITAS, 1995; SIMON, 1965, 1987). O que difere no peso que cada indivíduo tem, no estabelecimento dos objetivos organizacionais e, conseqüentemente, de seus resultados, é o poder decisório de seus trabalhadores, seja do chão de fábrica, seja na alta administração, podendo ser exercido, de forma interativa, em todos os níveis organizacionais (BETHLEM, 1987; GOMES, GOMES & ALMEIDA, 2002).

Simon (1965, 1987) propõe, ainda, um modelo de decisão baseado em três grandes fases, formando um ciclo de conhecimento, aprendizado estratégico para a organização e uma continuada revisão (*feedback*) entre as fases, conforme a FIG 1., a seguir.

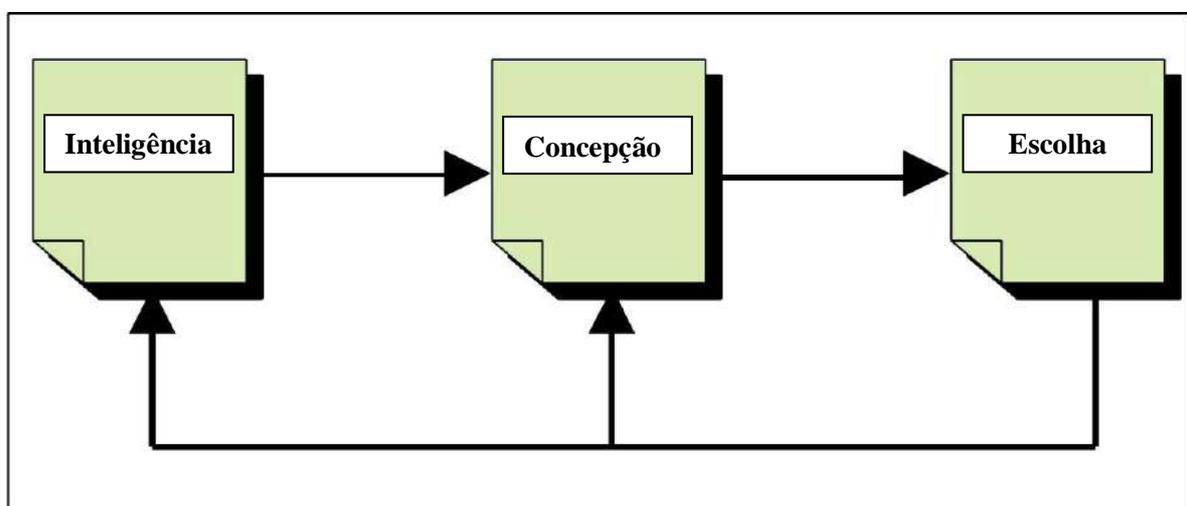


FIGURA 1 – O processo decisório.

Fonte: Adaptado de Simon (1965, 1987).

Segundo Kladis e Freitas (1995), o ato de tomar decisões é inerente ao homem, acontecendo nas mais variadas circunstâncias, idades e posições sociais dos indivíduos. Os autores lembram que o simples fato de escolher um programa na televisão ou uma roupa para sair envolve um processo de tomada de decisão. Desta forma, a decisão possui dois objetivos: A ação no momento e a descrição de um futuro. A ação no momento possui uma qualidade imperativa, pois seleciona, segundo os autores, um estado de coisas futuras em detrimento de outro e orienta o comportamento rumo à alternativa escolhida. A descrição de um estado futuro, num sentido estritamente empírico, pode ser correta ou errada (KLADIS & FREITAS, 1995).

Existe predominância na literatura de diversas nomenclaturas utilizadas por pesquisadores, tais como modelos de processos decisórios, esquemas interpretativos, tipos, jogos e sistemas decisórios, para explicar e conceituar o fenômeno da tomada de decisão, tanto nas organizações privadas, quanto na gestão pública. Serão apresentados aqui os modelos mais discutidos na ciência administrativa, especialmente os mais estudados em *public management* e ligados à questão orçamentária do setor público (BOZEMAN, 2004).

### **2.3.1 O modelo racional de decisão**

Esse modelo retrata a primeira visão teórica sobre o tema processo decisório e que valoriza as alternativas como meio para atingir determinados fins da organização. A decisão é provocada unicamente pela descoberta de um problema, cujo processo decisório se constitui de um fluxo de produção e análise de informações, que resultará na identificação e na opção de alternativas para o alcance eficiente dos objetivos organizacionais (MOTTA & VASCONCELOS, 2002).

O termo racional aparece pela primeira vez nos estudos sobre a racionalidade burocrática de Max Weber, cuja crença é a de que o raciocínio burocrático determina uma lógica mecânica na qual a razão é determinada pela técnica. Já Simon (1965) discorda do raciocínio weberiano, propondo a troca da unidade de estudo da racionalidade, uma vez que acreditava que a ação proposta por Weber está necessariamente precedida de uma decisão (escolha), sendo esta a raiz do comportamento racional (SIMON, 1965).

Os pesquisadores Motta e Vasconcelos (2002) acreditam que o modelo decisório racional tem suas origens na economia clássica, que se baseia em uma concepção absoluta de racionalidade, no sentido de que pressupõe por parte do tomador de decisões um conhecimento absoluto de todas as opções disponíveis de ação. Pode-se associar o procedimento de se escolher a melhor ação possível, considerada como ótima, à definição do termo *one best way* (a melhor maneira de se fazer), proposto por Taylor em seu método de Administração Científica (MOTTA & VASCONCELOS, 2002).

Para Motta (1988), a decisão sob a perspectiva da racionalidade, no âmbito das organizações, é baseada no pressuposto de que o fluxo de produção e análise de informações ocorre em um processo sequencial em que os participantes contribuem eficiente e desinteressadamente para o melhor desempenho organizacional. Relembrando os tipos de decisões classificadas em estruturadas (ou programadas) e não estruturadas (ou não programadas) por Simon (1965), a literatura ainda apresenta o tipo de decisão chamado de semiestruturado (MOTTA, 1988). As decisões estruturadas são aquelas cujos problemas são altamente compreendidos, rotineiros e que podem ser solucionados por procedimentos sistemáticos. As não estruturadas são aquelas identificadas em ambiente exatamente oposto ao das estruturadas, exigindo dos gestores

extrema habilidade em lidar com os problemas, uma vez que são desconhecidos e significativamente novos às atividades das organizações. A decisão semiestruturada se manifesta como sendo um *mix*, isto é, fruto da interação dos dois outros tipos de decisão (GOMES, GOMES & ALMEIDA, 2002).

Etzioni (1967) faz uma crítica à abordagem racional da decisão, uma vez que a mesma historicamente tem sustentado concepções sobre como as decisões são e devem ser feitas de forma mecanicista, ou melhor, um problema quando observado, será solucionado sempre pela melhor opção de escolha decisória feita pelo tomador da decisão. Assim como defendem os incrementalistas, a crítica do autor está na disparidade entre os pré-requisitos exigidos pelo modelo e a real capacidade do tomador de decisão em realizá-la (ETZIONI, 1967).

Ainda se tratando de críticas ao modelo racional, Simon (1965, 1987) lembra que nas situações reais de conflito ou problema que ensejem a tomada de decisão, as ocorrências de fatores se manifestam de forma bastante diferente, pois o verdadeiro mundo das decisões humanas não é o “mundo ideal dos gases, planos sem fricção ou do vácuo”, completa o autor. Isto quer dizer que nem sempre a ciência exata ou a econometria newtoniana são capazes de solucionar um determinado problema, muito menos servir como base ou apoio a tomadas de decisão, tarefa exclusivamente ligada à subjetividade humana (SIMON, 1965, 1987).

Uma decisão racional pode ser vista por diferentes ângulos, conforme a visão do observador, não sendo algo estático. Assim, pode ser considerada racional-objetiva, se representar de fato o comportamento correto que maximize valores numa determinada situação. Ainda segundo Simon (1965, 1987), a decisão será racional-subjetiva se maximizar a realização com referência ao conhecimento real do assunto. Será ainda conscientemente racional, na medida em que o ajustamento dos meios aos fins visados

constituir um processo consciente. A decisão pode ser também deliberadamente racional (a adequação dos meios aos fins é deliberadamente provocada pelo indivíduo ou pela organização); e, ainda, a decisão será racional-organizacional se for orientada para objetivos organizacionais. Poderá também ser pessoalmente-racional, se visar apenas aos objetivos pessoais de cada indivíduo (SIMON, 1965, 1987).

### **2.3.2 A racionalidade limitada**

A decisão baseada na *bounded rationality*, também conhecida por modelo *Carnegie*, nome da universidade da qual faziam parte os pesquisadores Richard Cyert e Herbert Simon (*Carnegie Mellon University*), parte do pressuposto de que não é possível, para o tomador de decisões, ter acesso a todas as possibilidades de ação e fazer todas as aferições sobre opções de escolha, métodos, regras e caminhos a seguir dentro de um processo decisório. Essas dificuldades ocorrem devido à impossibilidade física de se ter acesso a todas as informações inerentes ao problema e processá-las com a finalidade de solucioná-lo, além do alto custo financeiro e perda de tempo para a organização, para fazer funcionar todo o processo (SIMON, 1965, 1987).

O modelo da *bounded rationality* faz uma crítica à racionalidade absoluta, cuja referência era o modelo econômico clássico (JONES, 2003). A racionalidade é sempre relativa ao indivíduo que decide. Não há uma única verdade ou conceito matemáticos como solução de todos os problemas ou como uma questão superior para efeito de tomada de decisão (SIMON, 1965).

A abordagem da racionalidade limitada, fruto do trabalho de Simon (1965, 1987) e uma equipe de pesquisadores, realizado nas décadas de 1940 e 1950 na *Carnegie University*, influenciou sobremaneira a própria teoria da decisão, criticando fortemente o modelo racional da economia clássica (racionalidade absoluta – *one best*

way). A visão então passa a ser das soluções satisfatórias e não metricamente calculadas para o sucesso obrigatório. Os gestores se veem obrigados a obter um número reduzido e limitado de dados, buscando um nível satisfatório e mínimo de informações que lhes permita identificar os problemas e suas soluções, justamente pelas limitações de recursos (materiais, financeiros, humanos etc.).

O homem, nessa abordagem, é visto como um ser moderno e realista e não o racional e lógico. Na visão racional-limitada, o processo decisório é realizado conforme os critérios que limitam a questão da escolha e do número de alternativas possíveis (JONES, 2003; SIMON, 1987). O processo cognitivo é limitado, assim como a capacidade de processamento de informações pelo cérebro. O comportamento humano na *bounded rationality* é mais realista, muitas vezes incerto e imprevisível, influenciado por conflitos e interesses pessoais específicos dos indivíduos, característica esta muito peculiar aos orçamentos públicos (JONES, 2003; PETERS & PIERRE, 2003; SIMON, 1965). A FIG2 representa o modelo de Simon (modelo de *Carnegie*).

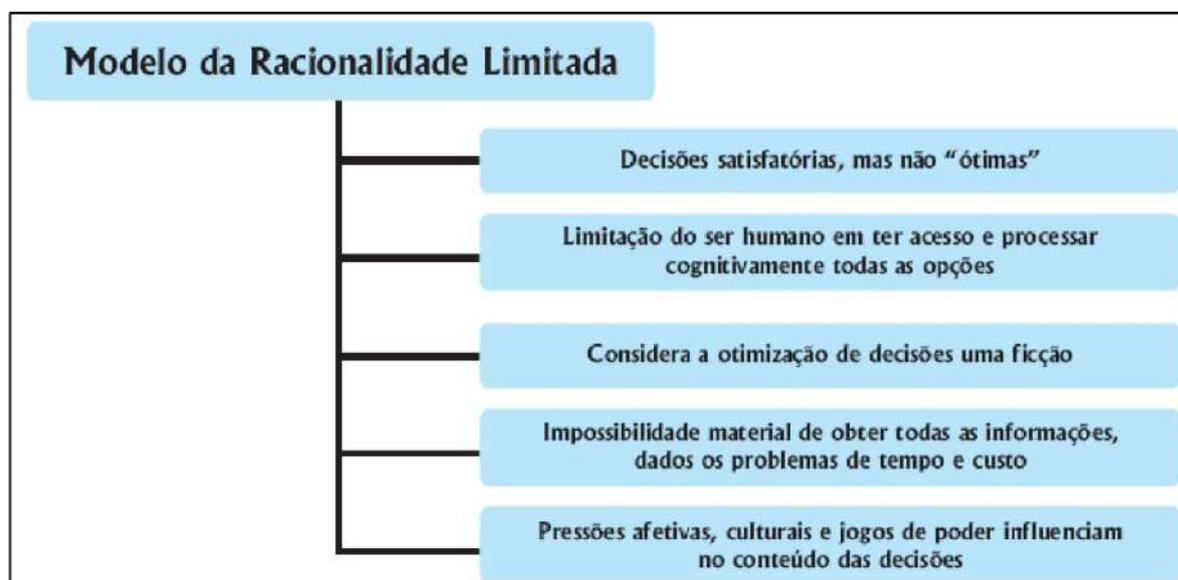


FIGURA2 – O modelo da racionalidade limitada de Simon (modelo de *Carnegie*).  
Fonte: Motta e Vasconcelos (2002).

Os estudos sobre a racionalidade limitada, ainda geraram duas pesquisas independentes. Uma sobre as condições organizacionais e sociais dentro do processo decisório; e outra sobre a estruturação do campo cognitivo dos atores sociais e do próprio processo de tomada de decisão (MOTTA & VASCONELOS, 2002). Simon (1965), ainda subdividiu a racionalidade em:

- racionalidade objetiva – quando o comportamento do gestor que decide se baseia em fatos e dados mensuráveis ou prescritos que são eficazes no alcance dos objetivos propostos;
- racionalidade subjetiva – quando o administrador se baseia em informações e conhecimentos reais, filtrados pelos valores e experiências pessoais;
- racionalidade consciente – quando o ajustamento dos meios aos fins visados constitui um processo que esteja claro na consciência do tomador de decisão;
- racionalidade deliberada – ocorre quando a adequação dos meios aos fins é deliberadamente provocada, seja por um indivíduo, seja pela própria organização;
- racionalidade organizacional – quando o processo é direcionado, exclusivamente para os objetivos explícitos da organização; e
- racionalidade de pessoas – quando o processo de tomada de decisão é direcionado para a satisfação dos interesses pessoais ou coletivos.

Padgett (1980) apresenta uma abordagem sobre a racionalidade limitada, em pesquisas sobre orçamento. O autor faz um apanhado de propostas incrementalistas, inclusive apresentando modelos quantitativos, discutindo ainda a teoria do julgamento

em série que são as hipóteses alternativas, estudadas sobre a estrutura comportamental dos programas federais do governo dos EUA, na questão da tomada de decisão orçamentária.

Discutiu também o autor sobre o modelo linear dentro de um processo decisório e de um processo estocástico, no qual dá ênfase em uma metodologia estatística probabilística, realizando comparações entre os modelos por ele apresentados e adequando um agregado de dados, que são utilizados na complexa tarefa de decisão orçamentária como os impactos das ingerências sobre o orçamento (a política, a cognitiva, de agências, ministérios, secretarias, Poderes, eleições, fenômenos da natureza, dentre outros).

Conclui Padgett (1980) que, embora as análises estatísticas apresentadas suportem a tese incremental em alguns aspectos, reforça a importância da abordagem racional-limitada, uma vez que a questão cognitiva do tomador da decisão se sobressai. O autor considera que o modelo racional-limitado pode ser aplicado ao orçamento público, bem semelhante aos estudos desenvolvidos por Simon (1965, 1987).

### **2.3.3 A abordagem incremental**

Neste modelo, diferentemente do racional-lógico ou puramente racional, a visão de incremento dentro do orçamento público tem grande ênfase (isto é, o aumento gradual e constante de recursos), uma vez que busca uma otimização ou correção de uma determinada decisão anterior, dentro de um processo contínuo que contemple objetivos previamente traçados (WANAT, 1974; WILDAVSKY, 1992a, 2001).

Acrescente-se, ainda, outra característica relacionada à real dimensão do incremento a ser adotado sobre a decisão passada que, na visão de Lindblom (1959), recai sobre algumas dificuldades enfrentadas por essa abordagem, como a insatisfação

dos atores com as políticas adotadas durante o processo, agravada pela falta de foco no âmago do problema e pela interrupção do processamento dos meios empregados para a possível solução do problema.

Segundo essa abordagem, assim como a comportamentalista, o homem possui limitações de natureza compreensiva na análise de problemas sociais (LINDBLOM, 1959). O autor ainda discute a questão de que o tomador da decisão não alcança, como na racionalidade limitada, um grau completo ou significativamente elevado, de percepção, dentre as alternativas disponíveis para a solução do problema, assim como as consequências, valores envolvidos e interesses pessoais. Por outro lado, o gestor que toma a decisão não se isenta dos conflitos e discordâncias em torno de objetivos e variáveis relevantes, mesmo quando se encontra em um ambiente de realidade social complexa e marcado por uma diversidade de atores envolvidos no processo decisório (JONES, 2003; LINDBLOM, 1959; WANAT, 1974).

Os conflitos podem se manifestar tanto em nível organizacional (grupos) quanto em nível individual (pessoas), somando-se às limitações de percepção quanto à variedade de opiniões e alternativas. Os valores relevantes para a escolha da decisão a ser tomada serão sempre os incrementais (estágios do processo) e não os de formulação geral, visto que constituirão, naqueles pelos quais o tomador de decisão terá de fazer a diferenciação entre duas ou mais alternativas de ação (LINDBLOM, 1959, 1981).

Etzioni (1967) esboçou um modelo de decisão orçamentária de menor demanda, por ele chamado de desarticulação incremental do orçamento, que significa adaptar as decisões estratégicas ao limite da capacidade cognitiva dos tomadores de decisão e reduzir os custos envolvidos na consolidação de informações e o uso de tecnologias de informação onerosas. Para tal modelo (*Disjointed Incrementalism*), há seis pré-requisitos básicos (ETZIONI, 1967):

- i) Ao invés de explorar um exequível e compreensível levantamento de dados, o tomador da decisão foca somente as políticas que se diferem, incrementalmente, das políticas já existentes;
- ii) Somente um relativo e pequeno número de alternativas políticas é considerado;
- iii) Para cada alternativa política, apenas um restrito número de consequências consideradas importantes é avaliado;
- iv) O problema enfrentado pelo tomador da decisão é continuamente redefinido, uma vez que o incrementalismo permite incontáveis ajustes nas análises de causa-efeito e vice-versa, fazendo com que o problema seja manobrável;
- v) Não há uma decisão ou uma solução correta, mas uma interminável série de incursões sobre questões corriqueiras e sanáveis, por intermédio de repetidas análises e avaliações; e
- vi) A decisão orçamentária com base no incrementalismo é descrita como corretiva, movida mais para o alívio presente das imperfeições sociais do que para se atingir objetivos futuros (ETZIONI, 1967).

Alguns autores discordam da forma incrementalista de se fazer orçamento público, haja vista ser tal processo um resultado de uma teia de conflitos, negociações e ingerências, incluídas aí a político-partidária, de modo que a decisão final do gestor torna-se complexa, muitas vezes não correspondendo à proposta inicial do orçamento (JONES, TRUE & BAUMGARTNER, 1997; SCHICK, 1983).

Uma abordagem cultural que ainda impera em vários setores, principalmente da administração pública, trata de concessões e agradecimentos que influenciam as

principais decisões sobre necessidades a serem satisfeitas ou atendidas (SIMON, 1987; ETZIONI, 1967). No modelo incremental uma política pode ser classificada como adequada ou não, independentemente da existência de concordância entre os agentes decisores em termos de valores e objetivos. Os incrementalistas procuram um método capaz de descentralizar e democratizar as decisões (ETZIONI, 1967; RUBIN, 1989; SCHICK, 1983).

Lindblom (1959) afirma que, ao concentrar sua análise na esfera das variações incrementais, o tomador de decisão consegue elevar sua capacidade de compreensão não apenas porque trabalha com um número menor de alternativas, mas porque concebe as políticas como um construto encadeado entre passado e presente, abrindo espaço para o recurso das ideias, informações e experiências acumuladas. Outra característica do modelo incremental, segundo o autor, seria a elevada capacidade de aprimoramento e adaptação. Operando por intermédio de um processo de ajustamento mútuo, as políticas seriam mais sensíveis aos diversos grupos de interesses envolvidos. Tal ajuste recíproco seria mais persistente e profundo que as formas de negociação entre grupos (LINDBLOM, 1959).

O processo decisório incremental assume um caráter de contínuo fazer e refazer, cujas políticas passam a ser consideradas não como objetivo final, mas como uma aproximação sucessiva em direção ao fim desejado, o qual, por sua vez, também se transforma continuamente (ETZIONI, 1967; LINDBLOM, 1959).

Etzioni (1967) lembra que as medidas adotadas em um processo incremental, não obrigatoriamente irão produzir frutos, no sentido de se acumular pontos positivos ao final do processo, podendo ocorrer tanto um retorno ao ponto inicial quanto uma dispersão de esforços. Além disso, o ciclo criado pelo modelo incremental poderia advir de seu enfoque de curto-prazo, o que poderia provocar uma piora do processo no tempo

ou estágio imediatamente presente.

Ainda sobre as concepções de Etzioni (1967), as opções descartadas pelos processos marginais nos diversos estágios do processo incremental, deixam de ser aproveitadas para se transformarem, talvez, num avanço de longo-prazo.

O autor faz uma crítica ao incrementalismo, como modelo normativo, uma vez que os estágios do processo não representam necessariamente inovações e sim uma visão curta das etapas passadas, fomentando a criação de novos problemas e não o aproveitamento de fatores marginais que possam ajudar a resolver o problema e enfim chegar-se ao objetivo final (ETZIONI, 1967).

Os incrementalistas ignoram a ingerência político-partidária, em detrimento ao seu poder de influência que, quando subestimado, inviabiliza todo o processo incremental sobre o orçamento (ETZIONI, 1967; JONES *et al*, 2009). A crítica ao incrementalismo que faz Etzioni (1967) prende-se ao fato de que o processo incremental é visto como um fator corretivo, cujos estágios de tomada de decisão, naturalmente curtos por analisarem apenas a fase imediatamente anterior, levam os tomadores de decisão à direção errada, perdendo o foco da solução do problema e realizando ações dispersas (ETZIONI, 1967).

Wildavsky (1992a, 1992b) associa a perspectiva incrementalista a um consenso, e as imensas mudanças orçamentárias como a falta deste. Afirma que o orçamento público é incremental por ser consensual, e consensual por ser incremental. Logo, a falta do consenso político, quando altera desproporcionalmente o orçamento, aumenta sobremaneira e simultaneamente os desacordos e impasses.

A abordagem incremental do orçamento, então, passa a ser aceita, quando a expectativa do crescimento econômico é perene. Observa também que sempre haverá consenso enquanto houver abundância de recursos (WILDAVSKY, 1992a, 1992b).

O modelo incremental, embora criticado por alguns autores, é visto como uma ferramenta que promove a contínua melhoria de processos e métodos, em prol do desenvolvimento e otimização do processo de tomada de decisão nos orçamentos públicos, na visão de Wildavsky (1992a, 1992b, 2001). Segundo os incrementalistas, o modelo está ligado à questão da melhoria contínua de todo o processo decisório (PITSVADA & DRAPER, 1984).

Alguns autores adotam a concepção de que o consenso político possa levar a resultados satisfatórios em um orçamento incremental, enquanto o contrário pode resultar em grandes e rápidas mudanças no orçamento. O impasse político, fruto da falta de consenso, pode inviabilizar até mesmo as mínimas mudanças necessárias ao orçamento (WILDAVSKY, 1992a, 1992b).

Key (1940) aponta algumas deficiências nas teorias orçamentárias, indagando se são elas puramente econômicas ou se apenas reforçam que o orçamento público é fruto de um modelo político simplesmente. Raramente ou quase nunca, segundo o autor, o responsável pelo orçamento possui os recursos necessários para alocar os interesses de tantos órgãos públicos e, ao mesmo tempo, ter que decidir onde alocá-los sobre as alternativas possíveis, contrariando o que a teoria econômica prega, isto é, administrar os recursos escassos e destiná-los da melhor forma possível, no sentido de trazer o máximo de retorno em utilidade pública ou social (KEY, 1940).

Haja vista o ambiente de impasses que aborda o orçamento público, bem como a visão macro que é dada a todo o processo orçamentário, o incrementalismo, por focar-se em decisões micro-segmentadas (passo-a-passo, obedecendo a cada estágio), tem recebido algumas críticas, principalmente quando não leva em consideração as decisões fundamentais, isto é, aquelas centrais e que dão origem ao processo decisório sobre o orçamento (JONES & BAUMGARTNER, 2005).

A assertiva acima decorre da conotação de certa forma tecnicista dada às decisões orçamentárias baseadas no modelo incremental, justamente pela obrigatoriedade de se analisar cada estágio e, ainda, o passo seguinte teoricamente tendo este que ser melhor que o anterior (KEY, 1940; ETZIONI, 1967).

#### **2.3.4 O *mixed-scannig***

Essa abordagem, podendo ser interpretada como um apanhado ou rastreamento misto, numa tradução não literal, foi desenvolvida por Etzioni (1967), na tentativa de encontrar uma saída, oferecendo uma nova proposta sobre modelos de processos decisórios, para as deficiências ou limitações dos modelos racional e incremental.

O estudo de Etzioni (1967) retrata uma espécie de terceira via, a qual é chamada pelo próprio autor de terceira abordagem. A ideia central é reduzir o conservadorismo e os horizontes estreitos dos processos marginais incrementalistas, além de trazer a visão racional para bases realistas e exequíveis, por intermédio da combinação das duas perspectivas (incremental e racional), algumas vezes criticadas pelo autor, principalmente quando exploram os extremos.

A proposta herda, porém, do modelo racional, a visão mais ampla sobre a realidade e o longo prazo; e, do modelo incremental, a análise detalhada de pequenos segmentos. Enquanto os atores tomam decisões baseadas no racionalismo ou no incrementalismo, o número e o papel das decisões fundamentais são significativamente maiores do que as de cunho incrementalista, ao tempo em que, quando as decisões fundamentais inexistem, as incrementais têm as chances aumentadas para derivarem em ações sem sentido (ETZIONI, 1967).

Na visão de Etzioni (1967), a abordagem mais significativa para a sociedade, num processo de tomada de decisões, exige dois tipos de mecanismos: um de ordem

superior, fundamental e que estabeleça diretrizes básicas; e outro de viés incremental, que prepara o gestor para a decisão fundamental e que possa manipulá-la após os objetivos terem sido atingidos. Eis a fórmula oferecida pelo *mixed-scanning*, que fornece uma descrição realista da estratégia usada pelos tomadores de decisão, em uma grande variedade de campos e alternativas que podem ser seguidas (ETZIONI, 1967).

Segundo essa concepção, Etzioni (1967) lembra que não se deve perder de vista as consequências advindas das tomadas de decisão, no que diz respeito à composição de forças dentro do sistema orçamentário, sejam os resultados positivos ou negativos, o que pode envolver grupos poderosos e articulados, em caso de sucesso, e a identificação dos culpados no caso do fracasso. Além disto, deve-se ter cuidado para que as decisões marginais não se transformem em reforço ideológico para os agentes contrários às inovações e mudanças. Trabalhando no curto-prazo e com um número limitado de variáveis, o modelo incremental acaba por negligenciar as inovações básicas, assumindo assim um caráter conservador (ETZIONI, 1967; RUBIN, 1989).

Os tomadores de decisão são entendidos como atores sociais, dotados de limitações cognitivas, tanto na abordagem comportamental quanto na incremental (SIMON, 1987). Mesmo assumindo um papel descritivo, baseado na experiência das democracias pelo mundo, e até certo ponto normativo, Etzioni (1967) enfoca a assertiva de que o modelo incremental incorre e se depara com uma série de distorções e problemas estruturais pelo caminho.

Embora crítico da abordagem incremental, o autor admite que a terceira abordagem proposta por ele, possa utilizar alguns conceitos, tanto do incrementalismo quanto do racionalismo, analisando-se os fatores centrais e marginais envolvidos no processo de decisão. Deve haver a valorização das inovações e das informações marginais e a não concentração no curto prazo e nos estágios do processo (*step by step*

*analysys*), para não se perder o foco do objetivo final que é a solução do problema inicialmente identificado (ETZIONI, 1967).

### **2.3.5 O modelo político**

Este modelo aborda a necessidade da cooperação dos indivíduos envolvidos e atingidos pelas consequências da decisão tomada, para que a implementação da mesma tenha êxito (KRAAN, 1990; LINDBLOM, 1981). Consiste basicamente, segundo Lindblom (1981), em determinar o poder para se produzir os efeitos desejados, por intermédio das pessoas.

O papel da análise no processo de decisão política é inevitavelmente limitado na medida em que a análise é falível. Não se pode resolver completamente os conflitos a respeito de valores e interesses, sendo a análise por demais lenta e onerosa. Não se pode determinar, de modo conclusivo, quais os problemas que precisam ser abordados (LINDBLOM, 1981).

Uma das limitações desse modelo é o de não oferecer um critério objetivo para a distinção entre questões importantes e não importantes, surgidas no ambiente político. O modelo também não considera o fato de que o poder possa ser exercido por meio da restrição de elaboração de decisões em questões relativamente seguras, que não ameacem o próprio poder. No bojo das discussões, também não há espaço para o exercício do poder em uma suposta não decisão (LINDBLOM, 1981).

Faz-se necessário então, definir situações claras e objetivas entre as questões importantes e não importantes, levando-se em consideração as mobilizações internas nas organizações, os valores dominantes, os mitos, os rituais e as instituições políticas que tendem a favorecer os interesses comuns ou individuais.

Considerando-se a abordagem de Lindblom (1981), em sua perspectiva sobre

decisão política, o autor discute questões sobre a análise de como os problemas surgem e como chegam à agenda das autoridades governamentais, além de como as pessoas formulam os temas da ação governamental, como se processa a ação legislativa, como os administradores aplicam a política escolhida e, finalmente, como a política pode ser avaliada, ao término do processo decisório.

Assim, o processo decisório pode explicar, em parte, como os governos procuram atingir seus vários objetivos políticos, mas não o porquê da escolha de tais objetivos (LINDBLUM, 1981). O tema é bastante atual na gestão pública, no que diz respeito à priorização dos gastos públicos, normalmente realizados à revelia das reais e urgentes necessidades da população (BOZEMAN, 2003; SCHICK, 2000). Lindblom (1981) afirma que a ordenação do processo decisório baseado no modelo político, quando feita em etapas bem definidas e com a simplicidade e transparência aparente de que se reveste, não condiz com a realidade, tendo a decisão política, na verdade, um caráter complexo e desordenado. Da mesma forma, a avaliação dos resultados do processo possui características de complexidade e desordem.

O tema central dos estudos de Lindblom (1981) sobre decisões governamentais é saber se o processo de decisão política deve ser permeado de política propriamente dita (a política partidária, em caso de governos, com forte viés parlamentar) ou se deve ser baseado em análise técnica de fatos e dados. Defende também Lindblom (1981) que deve haver uma cumplicidade e um complemento entre política e análise. A análise técnica deve estar presente em todos os sistemas políticos, de forma mais ou menos intensa e de acordo com as características peculiares dos mesmos (RUBIN, 1990).

Mesmo parecendo óbvia a necessidade de análises técnicas em processos decisórios políticos, alguns autores contestam a insuficiência das análises tradicionais, como justificativa para que as decisões puramente políticas se sobressaíam

(LINDBLOM, 1981; SCHICK, 1969; SCHULTZE, 1968).

A supremacia da política sobre a técnica nas decisões orçamentárias, segundo alguns autores, encontra algumas explicações tais como divergências entre técnicos e políticos, poder destes frente à opinião pública, técnica demasiadamente enfatizada frente aos interesses políticos, lentidão e custo alto das análises (SCHULTZE, 1968; RUBIN, 1997). O fator poder, entendido como o grau em que os valores são afetados, sua amplitude e o número de pessoas afetadas dentro do modelo de decisão política, é algo intrínseco ao processo orçamentário, e só pode ser exercido quando resistências esperadas não ocorrem.

As limitações do modelo político, especialmente quanto à suposta supremacia da política sobre a técnica e às deficiências desta, citadas anteriormente, fazem com que as decisões permaneçam sempre no ambiente político, sem que sejam levadas em consideração ponderações e opiniões técnico-profissionais na confecção e execução dos orçamentos públicos (LINDBLOM, 1981).

No processo decisório político, a interação (que pode ser observada pelas votações internas do parlamento, pelas eleições, negociações etc.), teria plena condição de substituir a análise técnica pura, e com frequência, atingir soluções que talvez a análise técnica não alcançasse, segundo os preceitos do modelo de decisão política (SCHICK, 1969; RUBIN, 1990, 1997). Nesta ótica, a interação ou as negociações inerentes ao processo político parecem superar parte considerável das limitações da análise técnica. Lindblom (1981) lembra duas teses sobre a utilidade da análise técnica, quais sejam: a convencional, aquela que vê a análise como uma alternativa à política, e a análise propriamente dita como sendo parte da interação necessária ao processo político.

Lindblom (1981) cita aspectos positivos e negativos nas duas perspectivas que

envolvem o modelo político (análise técnica e decisão política) e as práticas comuns às duas (omissão, cumplicidade etc), discutindo ainda a questão das influências ideológicas sobre os processos políticos de decisão.

Em sua abordagem, ele sugere que deva haver uma subordinação da análise técnica à política, ou a interação, dentro do processo decisório, haja vista o risco da perspectiva convencional, em transformar o processo político (com ênfase nas negociações) em algo semelhante ao processo racional tradicional, com as limitações já discutidas no presente trabalho (LINDBLOM, 1981).

O chamado caráter desordenado da decisão no âmbito da gestão pública, incluindo o orçamento, segundo Lindblom (1981), pode emanar de situações das mais diversas. Há ocasiões em que uma política pública se forma a partir de uma negociação entre várias partes interessadas que chegam a um acordo a respeito do problema que não era precisamente o que interessava a cada uma das partes negociadoras (SHUMAN, 1992). Além das deficiências da análise técnica, por diversas vezes preterida por uma decisão puramente política, há ainda a questão da análise parcial, como sendo um conjunto de instrumentos de controle inerentes à interação e ingerência política (LINDBLOM, 1981; RUBIN, 1990).

Essa análise também é conhecida por análise partidária ou sectária, na qual cada participante defende um ponto de vista e um conjunto de interesses. Um bom exemplo disto é o da questão de um parlamentar ter, por diversas vezes, um ponto de vista muito amplo a respeito de problemas nacionais, podendo chegar a abandonar quase que inteiramente a sua posição partidária ou as decisões de partido (LINDBLOM, 1981). O mesmo pode acontecer com o chefe do Executivo estatal, quando negocia com o parlamento. Sua visão poderá ser parcial, quando suas pretensões deixam de ser plenamente atendidas, na votação de uma determinada lei, por exemplo (FISHER, 1975;

SCHICK, 1980; STOCKMAN, 1986).

A visão parcial da decisão, desta forma, corrobora com a questão desordenada da decisão política e de um processo decisório em orçamento público. Tal decisão (parcial) pode ocorrer ao sabor das pressões emanadas de vários segmentos: partidos, governo, população, imprensa, órgãos de classe e outros grupos de pressão não governamentais, estatais ou privados. Outros tópicos levantados por Lindblom (1981) tratam do jogo do poder, da participação do cidadão nesse jogo, da autoridade, da persuasão, da liderança dos Poderes constitucionais, especialmente do Executivo e do Legislativo.

O autor discorre também sobre os mecanismos de controle popular, dos fundamentos da obediência e dos conflitos entre Poderes e órgãos do governo. Trata-se de um conjunto de fatores que envolvem o desordenado processo de decisão política, mas que dita os caminhos das democracias pelo mundo, inclusive das mais desenvolvidas e ricas economicamente (LINDBLOM, 1981).

### **2.3.6 O orçamento decremental**

A abordagem decremental em decisões governamentais, tema relativamente recente na literatura, tem sido relacionada a orçamentos públicos, especialmente quanto à diminuição ou corte das despesas (SCHICK, 1983). O modelo decremental é visto por alguns autores, como uma saída indesejosa, e talvez a única, em que as autoridades orçamentárias são obrigadas a lançar mão, para o estancamento dos gastos públicos desenfreados, muitas vezes frutos do declínio econômico das nações ou da pura falta de controle na aplicação dos recursos públicos quando já foram, um dia, abundantes (TARSCHYS, 1981).

Normalmente o descontrole e o aumento do déficit público (orçamentário),

relacionam-se com a manutenção da máquina pública e muito pouco com investimentos que, em época de crise, são os primeiros a serem suspensos ou paralisados (GOLD, 1995; DRAPES & PITSVADA, 1981). O decrementalismo talvez seja o modelo mais desconfortável para os tomadores de decisão de um processo orçamentário, haja vista o exercício desprendido de negociação que obrigatoriamente tem de ser feito, buscando o negociador não atingir de forma drástica as suscetibilidades dos diversos setores da administração pública e em todos os Poderes constitucionais (TARSCHYS, 1981).

O modelo de orçamento decremental deve pressupor o êxito da solução do problema enfrentado pelas autoridades orçamentárias, qual seja: a dificuldade na geração de superávit financeiro ou o enxugamento das despesas, para tanto exigindo algumas premissas básicas como a aplicação de instrumentos de adequação ou corte das despesas, redução, aumento ou renúncia de arrecadação (a diminuição da arrecadação vista como incentivo à produção), corte de programas secundários de governo (principalmente aqueles não ligados diretamente às necessidades básicas da população), enxugamento da folha de pagamento, paralisação de obras de melhoria em instalações públicas (reformas e contratações prediais) e corte nas despesas correntes de custeio (material de expediente, viagens, eventos, confraternizações, propaganda, periódicos, brindes, aquisições de material permanente, redução ou estagnação da frota de veículos, decorações de ambientes, dentre outros) (ROBINSON, 1978; TARSCHYS, 1981).

Observa-se que outros desafios se apresentam no curso da implantação de um modelo orçamentário baseado na abordagem decremental, como a questão inflacionária que obriga tanto a iniciativa privada quanto o próprio governo a reajustar tarifas e atualizar salários, por exemplo. É sabido que os orçamentos das nações, principalmente as mais ricas, têm sido cada vez mais difíceis e complexos de se lidar, na medida em que as crises ou os crescimentos econômicos avançam, em um mercado globalizado, ao

sabor das influências de uma ou outra economia (MENDES, 1994; TARSHYS, 1981).

Sobre esta questão, talvez a necessidade de se empregar o modelo decremental, nunca estivesse tão em pauta, quando Tarschys (1981) relembra que as nações negligenciaram, como ainda negligenciam, com a atenção que o orçamento público sempre mereceu. Segundo o autor, os Estados sempre focaram a economia como algo sustentável apenas para manutenção da máquina pública, para aumento de despesas e como imposição do *status quo* nas relações internacionais, especialmente durante as décadas de 1960 e 1970 (TARSHYS, 1981).

Em uma crítica à revolução keynesiana, Tarschys (1981) afirma que a mesma é a responsável pela lacuna contemporânea nos orçamentos atuais: a deficiência de padrões sólidos para avaliação dos déficits públicos. Até a década de 1970, os pesquisadores e agentes envolvidos na gestão pública, segundo o autor, estavam mais preocupados com o equilíbrio da economia do que com o equilíbrio do orçamento público (RUBIN, 1997; SCHICK, 1980; TARSHYS, 1981).

Os órgãos governamentais também seguiam tal orientação, gastando muito sem se preocuparem com o equilíbrio entre despesas e receitas. As teorias keynesianas defendiam que os déficits públicos são desejados para balancear a economia e não o orçamento, principalmente em épocas de altas taxas de desemprego e de recessão (SCHICK, 1986; TARSHYS, 1981).

A saída para a solução da crise do desequilíbrio orçamentário, segundo Tarschys (1981), foi a corrida para a edição de normas restritivas às despesas públicas, notadamente representadas por leis que determinam gastos obrigatórios e limites de despesas para determinados programas e funções de governo. Nos Estados Unidos, por exemplo, as tentativas de redução de gastos se prolongam desde os anos 1980 até os dias atuais, com o uso de instrumentos dos mais diversos e tipos variados de orçamento

que variam desde o Base-Zero até o Orçamento-Programa (CHAN, 2002). Um destes instrumentos foi o Orçamento Adaptativo, também adotado pelo governo norte-americano, em meados dos anos 1980, coincidindo com o surgimento do decrementalismo orçamentário.

A primeira manifestação governamental sobre as urgentes e reais necessidades de se estabelecer metas para os cortes em gastos públicos e, conseqüentemente, a busca pela redução da dívida pública, ocorreu em 1985, nos EUA, por intermédio de uma lei: O *Gramm-Rudman-Holling Act* que, posteriormente, foi transformada em Emenda Constitucional, nos Estados Unidos em 1986. Essa norma, popularizada pelo nome dos políticos proponentes, determinava os procedimentos para o contingenciamento das dotações orçamentárias em todas as vezes que o déficit público norte-americano ultrapassava o limite fixado na lei orçamentária original (SCHICK, 1986).

Tarschys (1981) utiliza-se de figuras, o que ele chama de instrumentos educacionais, para propor soluções durante a década de 1980, conhecida pelos estudiosos e economistas como a década orçamentária decremental, pela crise econômica global à época e pela urgente necessidade de descentralização de tomada de decisões difíceis, como os cortes nos gastos públicos (RUBIN, 1992; SCHICK, 1986).

Os instrumentos seriam por exemplo: O “quadro” ou *frame*, como uma soma finita de dinheiro apropriado para um determinado setor ou conjunto de programas, muitas vezes definido como um compromisso de vários anos. Os gastos de defesa da Suécia, por exemplo, são congelados em um “quadro” para um período de cinco anos, e todas as necessidades emergentes neste setor só devem ser atendidas se forem feitas reduções no orçamento, dentro desse “quadro” (*frame*) pré-estabelecido, o que tem feito crescer as pressões para racionalização e promovido o diálogo útil entre setores com despesas afins (TARSCHYS, 1981).

O sistema de “envelope”, introduzido na época no Canadá, implicou na definição pelo governo de objetivos de despesa por nove programas de políticas públicas distintos. Um sistema similar está sob análise para implantação na Nova Zelândia. Experimentos com “tampas, tetos e limites” (*caps, ceilings and limits*) de vários tipos estão em curso em muitos países. O Reino Unido assumiu a liderança no uso de limites de caixa. A versão mais dura é a restrição global ou seletiva de novos concursos públicos para a contratação de funcionários. Sob o sistema finlandês utilizado há alguns anos, as vagas ficaram por preencher, até que o assunto fosse esgotado em termos de equilíbrio fiscal e da real necessidade de pessoal considerada pelos Ministérios (TARSCHYS, 1981).

O orçamento decremental, segundo Tarschys (1981), requer vontade política, consenso e uma forte tendência à solução do problema, isto é, a necessidade de se cortar gastos. Sua crítica aos modelos empíricos recai nos resultados orçamentários, pois não se percebe alcances significativos na redução das despesas e no controle dos déficits públicos. Segundo o autor, a decisão decremental tem que ser aplicada, no intuito de se controlar, efetivamente, o gasto governamental. O aumento perene nos orçamentos, à semelhança do modelo incremental, é observado em nações onde existam muitos órgãos autônomos, como Poderes constitucionais e fortes grupos políticos partidários que exercem grande pressão nos agentes envolvidos no orçamento (CHAN, 2002; RUBIN, 1992, 1997; SCHICK, 1983; TARSCHYS, 1981).

O decrementalismo orçamentário surge como uma solução para estabelecer limites e cortes de gastos públicos em busca do equilíbrio orçamentário, em contraposição ao incrementalismo e à teoria keynesiana (RUBIN, 1992; SCHICK, 1986, 1990; TARSCHYS, 1981; WILDAVSKI, 1980). Vislumbra, também, a priorização de recursos públicos para áreas cujo atendimento ao cidadão muitas vezes se encontram

deficientes e urgentes, como saúde, educação e geração de empregos.

Como os pesquisadores em orçamento decremental lembram, aparentemente os países mais industrializados ou desenvolvidos, além de não possuírem uma ferramenta eficaz de equilíbrio orçamentário ou um modelo adequado que controle suas despesas, continuam a negligenciar sobre um orçamento público ideal que proporcione corte de gastos e estabilidade fiscal que garanta investimentos, serviços de qualidade ao cidadão e contenção do déficit público (COUTINHO, 2000; KUHN, 1993; SCHULTZE, 1968; SHARP & FLENNIKEN, 1978; TARSCHYS, 1981). Essa constatação pode ser observada e confirmada nos dias atuais.

Desde 2008 os EUA enfrentam uma crise que começou com a bolha de inadimplência imobiliária, possuindo uma dívida pública, em 2011, superior ao próprio PIB (mais de US\$ 14 trilhões). Já na Europa, a dívida combinada dos 17 países da Zona do Euro era de 87,4% do PIB (Produto Interno Bruto), no fechamento do terceiro trimestre de 2011, de acordo com dados divulgados pela agência Eurostat, em 06/02/12. Esse percentual é menor do que o reportado no segundo trimestre (87,7%), mas supera os 83,2% do mesmo período de 2010. Os maiores percentuais de dívida pública em relação ao PIB foram registrados na Grécia (159,1%), Itália (119,6%), Portugal (110,1%) e Irlanda (104,9%). Estes dados confirmam o enorme desequilíbrio fiscal e orçamentário dos países citados, sendo incapazes de controlar seus sucessivos déficits públicos. Corroboram assim com o que os pesquisadores e a abordagem do orçamento decremental alertam: A política ortodoxa keynesiana demonstra ser uma potencial ameaça às normas sobre o orçamento público equilibrado (TARSCHYS, 1981).

#### **2.4 As características do orçamento público**

Segundo Rubin (1997), até se chegar ao relatório final de um orçamento, são

diversas as etapas a serem obedecidas, nas quais são detectados vários fatores de ingerência em sua consolidação e execução, tanto da parte dos atores, quanto dos processos decisórios especificamente utilizados. No caso de orçamentos públicos, sabe-se que não se tratam de peças documentais meramente técnicas. São também documentos intrínseca e irredutivelmente políticos (LINDBLOM, 1981; RUBIN, 1997).

Rubin (1997) ainda destaca que orçamentos públicos refletem o que os governos irão ou não fazer, necessitando de um consenso público sobre que tipo de serviços a gestão pública proverá à sociedade em geral, principalmente aqueles em que a iniciativa privada não se interessa e que fazem parte da atividade-fim de Estado: saúde, saneamento básico, fornecimento de eletricidade e transporte público, por exemplo.

O orçamento também prevê a questão das prioridades, devendo ser ali tratadas situações acerca do gasto em áreas primordiais, numa espécie de escolha daquilo que será inicialmente atendido com recursos, principalmente os discricionários. O que é prioritário para o governo? Saúde ou defesa? Habitação ou educação? Energia ou segurança pública? (CAIDEN & WILDAVSKY, 1980; RUBIN, 1997).

O orçamento público é um instrumento de planejamento e execução das finanças públicas (REZENDE & CUNHA, 2003; TROSA, 2001). O conceito está intimamente ligado à previsão das receitas e fixação das despesas públicas. No Brasil, a natureza jurídica de assuntos orçamentários é considerada como sendo de lei, em sentido formal apenas. Isso significa o caráter meramente autorizativo das despesas públicas ali previstas. O orçamento contém a estimativa das receitas e a autorização para a realização de despesas da administração pública direta e indireta em um determinado exercício (MENDES, 1994; TANZI & SCHULKNECHT, 2000; TORRES, 2002).

Com o desenvolvimento do pensamento empresarial e acadêmico e o aumento do acompanhamento e controle da função administrativa do Estado, houve a

necessidade de se estabelecer mecanismos que proporcionassem bases seguras para a condução das atividades empresariais (MOTTA & VASCONCELOS, 2002). Torres (2002) lembra que, neste contexto, surgiram as técnicas orçamentárias mais conhecidas no setor público, como o orçamento tradicional, o Base Zero, por desempenho, o orçamento-programa, o sistema de planejamento, programação e orçamento (PPO), o sistema de racionalização do orçamento, dentre outras. Assim, o conceito de orçamento público varia dependendo da visão de quem o observa e dos atores envolvidos em sua estruturalização e execução, podendo adquirir definições variadas (TORRES, 2002).

Tratando de orçamento e gestão pública, Rezende e Cunha (2005) defendem que os enormes desafios que se apresentam ao governo nos dias atuais e futuros, requerem mais do que políticas públicas adequadas e voltadas para um horizonte temporal mais estendido. Exigem também uma substancial melhoria do desempenho do setor público e de suas organizações, de modo a assegurar a efetividade das políticas e programas concebidos, de acordo com Kilman (1990). A questão orçamentária trata, então, de melhorar a qualidade da gestão pública, a qual não resultará de novas “reformas administrativas”, a exemplo do que tem sido feito desde o século passado (POLLITT & BOUCKAERT, 2000).

Ao contrário, como ensinam várias experiências estrangeiras nas últimas duas décadas, a qualidade demandada requer que o governo trate a gestão pública como um problema de política pública, abrangendo as várias áreas e atores governamentais. Entre eles, encontra-se o orçamento público com seu enorme potencial para a transformação qualitativa da gestão pública, tanto na questão macroeconômica quanto na institucional. Assim, além das questões econômicas que têm predominado no debate sobre o orçamento, como as limitações decorrentes da rigidez orçamentária por exemplo, é fundamental que se ponha em foco a qualidade da gestão orçamentária exercida pelos

distintos atores públicos (KILMAN, 1990; REZENDE & CUNHA, 2005; POLLITT & BOUCKAERT, 2000).

Orçamento público implica em prioridades (RUBIN, 1997). É o resultado de um complexo processo político, envolvendo a natureza das instituições tomadoras de decisão, as preferências pessoais e institucionais dos detentores do poder decisório, dos partidos políticos e das informações advindas do ambiente externo, especialmente da opinião pública. Neste contexto, Jones *et al* (2009) enfatizam que não há diferenças significativas na execução do orçamento, mesmo se tratando, por exemplo, da existência de características distintas entre os sistemas, formas ou regimes de governo.

Nas situações mais complexas de tomada de decisão e que não demandam urgência, normalmente os gestores não se importam com a atualização de dados ou com a apresentação dos indicadores que possam guiar suas tomadas de decisão de forma a priorizarem as suas ações políticas. Segundo alguns autores, isto só ocorre em situações emergenciais, as quais, ocasionalmente, se sobressaem às ações rotineiras orçamentárias. No setor público, tais situações emergenciais podem ser comparadas com os interesses políticos envolvidos, que provocam mudanças abruptas no orçamento, muitas vezes extraordinárias e totalmente fora das metas inicialmente traçadas (JONES *et al*, 2009; JONES & BAUMGARTNER, 2005).

O orçamento público compartilha uma série de características. Atores com diferentes objetivos competem para desenhar o processo orçamentário. Desta forma, o processo torna-se vulnerável ao ambiente político dos agentes envolvidos (LINDBLOM, 1981; MEYERS, 1996; MULLARD, 1993).

Segundo Rubin (1997), esta vulnerabilidade deveria se tratar da adaptação, mais ou menos boa do orçamento, às situações econômicas de riqueza ou escassez de recursos, de acordo com as despesas públicas, à capacidade de geração de receita e ao

controle da dívida pública. O processo orçamentário, então, deve regular o nível e os mecanismos de responsabilidade e prestação de contas à sociedade e, ao mesmo tempo do acesso ou ingerência dos grupos de interesse ao orçamento (KRAAN, 1996; REZENDE & CUNHA, 2002; RUBIN, 1997).

Tal processo deve também, incorporar as restrições típicas do orçamento público, tais como limites de despesa global ou obrigatórias, cortes impostos às estruturas de Estado (despesas discricionárias e investimentos) e regras para distribuição de fundos. Como relata Rubin (1997), as principais características do orçamento público são as seguintes:

### **Participação de diversos atores com diferentes objetivos**

Políticos eleitos e assessores diretos, especialmente do Executivo e do Legislativo, são os atores responsáveis pela formulação e alteração do orçamento. Os cidadãos e alguns grupos de interesse desempenham quase nenhum papel nesse processo, embora se saiba da influência, pequena que seja, de alguns atores externos ao setor público, como instituições sem fins lucrativos, associações de moradores e institutos de pesquisa que, indiretamente, podem gerar propostas de alterações no orçamento. Por sua vez, o chefe do Executivo pode argumentar sobre necessidades de alocação de recursos em determinados programas de seu interesse, levando-o a vetar outras iniciativas, de outros Poderes. O legislador pode argumentar a favor de mais controle parlamentar sobre a política orçamentária, bem como defender emendas de seu interesse particular, da região que o elegeu ou de seu partido político. O Judiciário, fazendo a sua parte, também defende recursos do orçamento para atender seus anseios. Nesse bojo de ingerências, ainda são considerados aspectos como situação econômica mundial, doméstica e eleições, dentre outros.

### **Vulnerabilidade ao ambiente político**

Os objetivos enfatizados no processo orçamentário não dependem, exclusivamente, do poder dos atores diretamente envolvidos no orçamento e seus interesses. Eles podem depender, fortemente, do ambiente político em que o Estado se encontra. Enormes déficits podem criar pressão para que se adote um orçamento que dê ênfase ao equilíbrio das contas públicas. O crescimento dos gastos cria pressão para que os cortes orçamentários sejam indispensáveis, com o intuito de se reduzir despesas. Por outro lado, cortes excessivos que prejudiquem, especialmente programas sociais, podem levar à insatisfação popular e de setores dentro e fora da administração pública, o que pode levar aos atores responsáveis pelo orçamento a flexibilizar a execução de certas despesas, fomentando o aumento da dívida pública.

A redução ou declínio da receita, ou ainda uma escassez geral de recursos do governo, pode criar um ambiente em que as despesas sejam rigorosamente cortadas em áreas sensíveis, como a folha de pagamento, ou ainda, levar o Estado a criar novos tributos, gerando mais insatisfação de diversos setores internos e externos. Em ambientes extremamente desfavoráveis à realização de despesas e à arrecadação de mais recursos, a peça orçamentária pode fornecer preciosos dados e tempo suficiente para se pensar em alternativas, de modo a favorecer o aumento do grau de consenso entre os decisores dentro da sociedade, buscando a tolerância para o conflito.

### **A separação entre contribuinte e governo**

O orçamento público determina tanto o nível de responsabilidade para com os contribuintes (quem paga os tributos) quanto os mecanismos para a prestação de contas e de responsabilidade fiscal por parte do governo (quem decide sobre a arrecadação). O Estado pode solicitar ou simplesmente ignorar as opiniões dos cidadãos sobre o que deve

constar do orçamento em termos de prioridades de gasto. Mesmo quando a população é chamada a participar do processo orçamentário prévio, seja pelo acesso via mídia, audiências públicas ou da participação de comitês de representação popular, haverá sempre a dicotomia entre quem paga as contas (contribuinte) e quem decide o gasto (governo). Muitas das vezes, o que é tratado no processo prévio de preparação do orçamento não é cumprido em sua execução durante o ano fiscal.

Independentemente das alterações que ocorrem durante a execução do orçamento e por mais que persista a separação entre quem contribui e quem gasta, em termos de decisão, o orçamento deve determinar, de forma transparente e com linguagem acessível ao cidadão, as destinações de recursos, de forma a demonstrar a aplicação eficaz do dinheiro público.

### **As restrições orçamentárias**

O processo orçamentário reflete também restrições impostas pelo governo. Normalmente a peça orçamentária recebe de todos os poderes constitucionais os dados consolidados das necessidades dos respectivos órgãos de recursos para a realização de despesas discricionárias, obrigatórias e investimentos. De acordo com a capacidade de geração de recursos e de outros aspectos, como alto índice de endividamento público, demandas prioritárias da sociedade, crises internacionais, inflação, queda da produtividade da economia doméstica, dentre outros, o Executivo pode se ver na situação de cortar propostas ao orçamento, com o objetivo de, ao menos, manter os mesmos níveis de manutenção da estrutura de Estado, sem que haja aumento ou redução dos gastos públicos. Nesses vetos, podem constar pedidos de aumentos salariais, novas despesas de capital, investimentos, construções, aquisição de equipamentos, reaparelhamento etc. (RUBIN, 1997).

### 2.4.1 Conceitos sobre orçamento público

Segundo Giacomoni (2005), o orçamento público é caracterizado como uma peça dotada de uma multiplicidade de aspectos, quais sejam: o político, o jurídico, o contábil, o econômico, o financeiro e o administrativo, dentre outros. Ao contrário das peças orçamentárias no setor privado, que visam primordialmente o planejamento, o orçamento público, desde seus primórdios, enfatiza o controle dos gastos públicos (MACHADO Jr, 1967).

O orçamento público é um plano de trabalho governamental expresso em termos monetários que evidencia a política econômico-financeira do Governo, e em cuja elaboração são observados os princípios da unidade, universalidade, anualidade, especificação e outros de natureza política (SILVA, 2009).

Para Angélico (1995), orçamento público é um planejamento de aplicações dos recursos esperados, em programas de custeios, investimentos, inversões e transferências durante um período financeiro.

O orçamento é, portanto, muito mais que um simples plano de administração do setor governamental. Os tipos de atividades governamentais constantes do orçamento irão refletir as necessidades nacionais mais importantes e que exigem ação por parte do Estado. O orçamento também refletirá necessariamente a distribuição relativa do poder econômico e político da sociedade (BURKHEAD, 1956, 1971).

Para outros autores, o orçamento público se trata de uma peça governamental evoluída que se aliou ao planejamento, forjando para os dias atuais o orçamento-programa como especialização, devendo na prática operar como elo entre os sistemas de planejamento e de finanças. Isto posto, torna-se possível a operacionalização dos planos uma vez que os monetariza, ou melhor, coloca-os em função dos recursos financeiros disponíveis, permitindo que o planejador busque agir com segurança, em face das

disponibilidades dos recursos financeiros (MACHADO Jr, 1967).

Os conceitos sobre orçamento público têm sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução natural de suas funções e da visão de diversos pesquisadores. Hoje, notadamente, o orçamento público possui diversas funções que buscam diferenciá-lo do passado e evidenciá-lo como ferramenta de modernização do Estado.

Assim o entendimento de sua conceituação atual fica facilitado a partir da análise que caracterizou a transformação de seus papéis principais que, por sua vez, determinaram alterações na importância relativa de cada um dos aspectos citados por diversos autores. Para uma melhor compreensão dessa importância, uma classificação bastante simples faz a divisão da história conceitual do orçamento público em duas fases: a do orçamento tradicional e a do orçamento moderno (GIACOMONI, 2005).

#### **2.4.2 O orçamento tradicional**

O orçamento público surgiu, como instrumento formalmente acabado, na Inglaterra, por volta de 1822, embora alguns autores retornem ao século XIII, naquele mesmo país, como sendo a sua verdadeira origem. O liberalismo econômico encontrava-se em pleno desenvolvimento, havendo forte consciência contrária ao crescimento das despesas públicas, pois isso determinaria aumentos na carga tributária (BURKHEAD, 1971).

O orçamento público, desde o início, representou uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas. Porém, sua função principal sempre foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre o Poder Executivo. O orçamento e os demais elementos financeiros estavam a serviço da concepção do Estado liberal, preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao

máximo a expansão dos gastos públicos (BURKHEAD, 1956)

No orçamento tradicional, o aspecto econômico tinha posição secundária. As finanças públicas caracterizavam-se por sua neutralidade, isto é, o equilíbrio financeiro impunha-se naturalmente, e o volume do gasto público não possuía um peso significativo em termos econômicos. Os autores clássicos, como Say (1983), prefeririam analisar questões ligadas à tributação e seus efeitos, considerando a despesa pública como um mal necessário. Todas as despesas públicas constituíam por si mesmas um sacrifício, um mal sem nenhuma outra compensação que a vantagem resultante para o público da satisfação de uma necessidade (SAY, 1983).

No plano estritamente técnico, o orçamento público tradicional, ao lado da utilização da linguagem contábil, adotava classificações suficientes apenas para instrumentalizar o controle de despesas. Duas eram, segundo Giacomoni (2005), as classificações clássicas:

- a) Por unidades administrativas, isto é, os órgãos do Estado responsáveis pelo gasto;
- b) Por objeto ou item de despesas, como material, pessoal etc.

O orçamento assim classificado era, antes de qualquer coisa, um inventário dos meios com os quais o Estado contava para cumprir com suas obrigações. É por essa razão que o orçamento tradicional levava o rótulo de “Lei de Meios”, muito utilizado no jargão jurídico (GIACOMONI, 2005).

### **2.4.3 O orçamento moderno**

O Estado começou a rapidamente a abandonar a neutralidade que o caracterizava nas fases do *laissez-faire*, passando a intervir corretivamente nas distorções do sistema econômico e como propulsor de programas de desenvolvimento, ainda antes do final do

século XIX. Até então o orçamento se apresentava como mero instrumento autorizativo das proposições legislativas, o que gerou descontentamento nos gestores do Executivo governamental, que se envolviam com os gastos sempre crescentes e nas tentativas de contenção das despesas (GIACOMONI, 2005).

A ideia do orçamento moderno surgiu no início do Séc. XX, com a certeza de que o orçamento não poderia ser apenas um instrumento de previsão de receita e de estimativa de despesas. Autores e gestores governamentais à época, afirmavam que o orçamento público deveria ser também e primordialmente, um relatório capaz de assessorar o tomador de decisão na gestão da coisa pública, na destinação eficaz dos recursos públicos em prol da sociedade. Deveria também expor a situação do tesouro público em um determinado momento, com a finalidade de se traçar um plano de trabalho futuro, buscando melhor adequar os recursos arrecadados em programas de governo voltados para investimentos e para atendimento às necessidades dos cidadãos.

Assim, como lembra Machado Jr. (1967), o orçamento passa a ser um plano que expressa, em termos monetários para um determinado período, o programa de operações do governo e os meios de financiamento para esse programa. A função principal do orçamento moderno passa então a ser o de instrumento de administração. A visão gerencial começa a criar força, já a partir da II Guerra Mundial, nos Estados Unidos da América, com os esforços do governo norte-americano em implantar o Orçamento de Desempenho, também conhecido como *Performance Budget*.

## **2.5 Os tipos de orçamento público**

### **2.5.1 O *Planning, Programming and Budget System (PPBS)***

Segundo Giacomoni (2005), um dos instrumentos administrativos que mais notoriedade obteve nos últimos 30 anos foi o planejamento. Seu emprego sistemático

nos programas militares, desde a Segunda Grande Guerra, contribuiu para aperfeiçoá-lo e desenvolvê-lo sobremaneira, o que estimulou as organizações privadas e os setores públicos a incorporarem as técnicas de planejamento estratégico às suas peças orçamentárias.

A tendência para aproximar cada vez mais o planejamento do orçamento público tornou-se mais evidente com o surgimento, na década de 1960, do *PPBS*, sigla em inglês para Sistema de Planejamento e Programação Orçamentária (SPPO). Este sistema constituiu os processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, bem como suas inter-relações, são levados em conta, visando à obtenção de um programa de ação, coerente e compreensivo para o governo (GIACOMONI, 2005).

A nova concepção era ambiciosa pois objetivava integrar de forma sistemática os diagnósticos e prognósticos, os objetivos, a análise de caminhos alternativos, os programas e projetos com suas metas, os recursos a serem aplicados, a indicação dos custos e os esquemas de avaliação e controle. O planejamento teria um papel mais expressivo no processo, devido aos estágios alcançados pelas então modernas técnicas de informação que visavam auxiliar a análise e a tomada de decisão.

A implantação do SPPO enfrentou algumas barreiras intransponíveis como as crises econômicas que sucederam à década de 1960, a escassez de recursos para novos empreendimentos, a falta de técnicos especializados e até mesmo as dificuldades políticas, uma vez que havia o embate entre o Legislativo e o Executivo, bem como a discussão dicotômica entre o político e o técnico (GIACOMONI, 2005).

Com a descontinuidade do emprego do SPPO, os governos, como até hoje o fazem, continuam a buscar novos métodos orçamentários que mais expressem e atendam as necessidades do Estado, seja no controle dos gastos públicos, seja no melhor planejamento da destinação dos tributos arrecadados dos contribuintes. Por esta visão, o

orçamento continua sendo um instrumento de controle, muito mais do que de planejamento. O controle será sempre o primeiro problema de qualquer processo orçamentário (SCHICK, 2000).

### **2.5.2 O *Zero-Based Budgeting* (ZBB) ou Orçamento Base Zero (OBZ)**

Surge na década de 1970, em contraponto à ineficácia do SPPO, que tinha grande viés incremental. Foi instituído pelo Presidente Carter em 1973, nos Estados Unidos da América, cujo objetivo era o de desconsiderar o ano anterior como referência e os aumentos percentuais baseados inclusive na inflação, e a não reativação dos cortes propostos. Cada agência, Poder ou departamento do governo dos EUA tinha que justificar, obrigatoriamente, os valores propostos para gasto, priorizando as destinações dos recursos arrecadados e cortando definitivamente as despesas não prioritárias ou aquelas consideradas supérfluas (CHAN, 2002; SCHICK, 2000).

Pode ser considerado como a técnica embrionária para a confecção do atual orçamento-programa, consistindo em uma análise crítica dos recursos solicitados pelos órgãos do governo, sem referências históricas de gastos. A abordagem do *ZBB* traz sempre o questionamento acerca das reais necessidades de despesa de cada área do governo, não havendo ainda qualquer compromisso com o montante inicial de dotação orçamentária. Desta forma, os diversos órgãos governamentais têm, obrigatoriamente, que justificar a cada ano, logo na fase de elaboração da proposta orçamentária, a totalidade de suas despesas, sem utilizar o exercício financeiro anterior como referência ou valor inicial mínimo (SAVOLE, 1996; SCHICK, 1996, 2000).

O OBZ é, portanto, uma técnica para elaboração do orçamento público, cujas principais características são a revisão crítica das despesas públicas tradicionais de cada setor do governo e a criação de alternativas para facilitar a escala de prioridades a serem

levadas para a decisão dos agentes públicos envolvidos com o orçamento. É basicamente um orçamento por programas, no qual a real necessidade dos gastos é analisada criteriosamente, em função da utilização eficaz dos recursos públicos arrecadados (REZENDE & CUNHA, 2003; SCHICK, 1969).

### **2.5.3 O orçamento por resultados**

Também conhecido por orçamento por desempenho, por realizações ou *Performance Budget*, é considerado por alguns autores como uma evolução do orçamento clássico. Nesse tipo de orçamento, o gestor público preocupa-se com o resultado do gasto e não apenas com a despesa em si.

O conceito básico do *Performance Budget* encontra amparo na ideia de que a informação sobre o desempenho de órgãos, agências e programas de governo deve ser desenvolvida, integrada ao processo orçamentário e, principalmente, empregada como elemento relevante do processo de tomada de decisão. Trata-se de mais um esforço de países como os EUA, em encontrar um modelo ideal e gerencial no trato da execução orçamentária e do controle dos gastos públicos.

Sua origem mais evidente ocorre justamente nos Estados Unidos, após as tentativas, sem sucesso, da implantação de outros sistemas, desde a década de 1960, como o *PPBS* e o *ZBB*. Como lembra Schick (1969) o conceito (teoria) sobre um orçamento público que vise os resultados do governo enfrenta contradições e complexidades em sua implantação (prática). Talvez a própria concepção política dos orçamentos públicos, bem como a falta de planejamento central das ações de governo traduzam ou simplesmente caracterizem as dificuldades práticas de utilização do *Performance Budget (PB)* no setor público. Pela própria desconexão com o planejamento, ainda não se podia falar em orçamento-programa, embora o *PB* tenha

dado grande ênfase aos resultados do governo (RUBIN, 1997; SCHIK, 1969).

Schick (2003) lembra, ainda, que diversos governos afirmam possuir processos orçamentários orientados para resultados, quando, na verdade, somente apresentam informações de desempenho na lei de orçamento ou em seus documentos. Destaca ainda, em uma visão ampla, que o orçamento por desempenho é qualquer orçamento que apresente informação sobre o que os setores do governo têm feito ou esperam realizar com os recursos públicos arrecadados. Segundo o autor, o orçamento por desempenho é tão somente aquele que relaciona o aumento da arrecadação de recursos ao respectivo aumento dos serviços fornecidos ao cidadão, numa visão macro, esquecendo-se porém de relacioná-lo com a eficaz *performance* da gestão pública (SCHICK, 2003).

#### **2.5.4 O orçamento participativo**

Esse tipo de orçamento público tem por característica principal a participação direta e efetiva das comunidades, na elaboração da proposta orçamentária do governo. Outros aspectos constroem o conceito do orçamento participativo, tais como: a busca pela decisão descentralizada de governos; a criação de conselhos populares; o foco do cidadão para questões locais, normalmente da cidade ou bairro onde more; a geração da consciência da importância da participação popular; e o nascimento de duas vertentes de poder democrático, que são o voto e as instituições diretas de participação, como associações de moradores, conselhos de vizinhança etc.

Segundo Dias (2006), no Brasil, as experiências de gestão pública em que a participação popular recebeu tratamento privilegiado, especialmente no que se refere aos recursos públicos, e portanto aos orçamentos começaram a desenvolver-se a partir da década de 1970. As experiências citadas na maioria das publicações e pesquisas

sobre o tema como tendo sido as pioneiras são as da Prefeitura de Vila Velha no Espírito Santo e a de Lages, no Estado de Santa Catarina, em que os prefeitos de então adotaram como estratégia de formulação orçamentária reuniões com a população, nos bairros, para ouvir diretamente dos interessados as suas necessidades.

Na década de 1980, o Brasil ingressou numa era chamada por diversos estudiosos de "participacionista", porque a participação popular passou a se converter não apenas numa forma prática de exercer a política, mas em uma "utopia" ou "bandeira" política, em si mesma. Esse sentimento ganhou força, à medida que se acentuava a crise do regime militar, e em que a população crescentemente se mobilizava em favor de formas mais democráticas para o País. Assim, certos movimentos sociais, especialmente ligados às pastorais sociais da Igreja Católica, defendiam a "voz e vez" do povo, e os políticos considerados progressistas defendiam a descentralização política, para aproximar as decisões do povo e, quando estes assumiam os governos, procuravam favorecer formas descentralizadas de governo (DIAS, 2006).

O Orçamento Participativo é uma organização na qual todos os cidadãos podem participar diretamente no processo de tomada de decisões, inclusive a Juventude. Os cidadãos numa democracia não têm apenas direitos, têm o dever de participar no sistema político que, por seu lado, protege os seus direitos e as suas liberdades.

### **2.5.5 O Orçamento-Programa**

Segundo Giacomoni (2005), o conceito dado pelas Organizações das Nações Unidas, já em 1959, para o Orçamento-Programa, era o de ser um sistema em que se presta particular atenção às atividades que um governo realiza, mais do que os encargos que adquire como sendo de sua responsabilidade, para a manutenção da máquina pública. Os encargos adquiridos pelo Estado, tais como serviços postais, folha de

pagamento dos servidores públicos, suprimentos, equipamentos, meios de transporte, dentre outros, são apenas meios que emprega para o cumprimento de suas funções. Já suas atividades em cumprimento às suas funções podem ser estradas, escolas, hospitais etc. O que não parece ficar claro nos sistemas orçamentários é a relação entre os encargos e as atividades do Estado propriamente ditas (GIACOMONI, 2005).

A questão da ênfase nas realizações muito presente no Orçamento-Programa, não se constitui em novidade. Essa tese já era defendida pelos reformistas norte-americanos desde o início do século XX. A originalidade do Orçamento-Programa está na sua organização, isto é, na distribuição dos recursos por determinadas atividades e programas de governo, possuindo todos os componentes bem articulados para a sua execução. Essa formatação possibilitou a real chance de implantação generalizada do Orçamento-Programa em substituição ao antigo e arraigado modelo tradicional de orçamento público.

Um Orçamento-Programa possui elementos essenciais:

- ✓ Objetivos e propósitos: aqueles perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- ✓ Programas: são os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- ✓ Custos dos programas: são medidos por meio da identificação do meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos etc) necessários à obtenção dos resultados; e
- ✓ Medidas de desempenho: têm a finalidade de medir as realizações, isto é, o produto final das atividades do Estado e os esforços despendidos na execução do programa (GIACOMONI, 2005).

## 2.6 O orçamento público no Brasil e instrumentos de controle de gastos

A Lei nº 4.320/64 estabelece dois sistemas de controle na execução orçamentária: o interno e o externo. A Constituição de 1988 manteve essa concepção e deu-lhe um sentido ainda mais amplo, conforme estabelece o seu Art. 70:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O controle interno é de competência de cada poder constitucional e está presente em seus respectivos órgãos vinculados e subordinados. Funciona como uma espécie de auditoria interna. O controle externo é de competência exclusiva do Poder Legislativo que conta com o auxílio dos Tribunais de Contas em cada esfera federativa. Mas, controle orçamentário pressupõe instrumentos de avaliação de resultados e estudos mais profundos que meçam a qualidade dos serviços prestados pelo Estado, o acompanhamento corrente da destinação de recursos e a justificativa de certas alterações e variações, que ocorrem no decorrer da execução orçamentária durante todo o exercício financeiro, mesmo após a aprovação da lei orçamentária (MENDES, 2006).

Embora o legislador tenha ensejado na norma a questão de um orçamento profissional, no qual se encontrem medidas de medição e resultados, na prática não há evidências sobre estudos empíricos a respeito de orçamento público e o comportamento de sua execução. Em algumas publicações, como as já citadas no presente trabalho, o que se observa são textos descritivos, basicamente tendo a legislação federal como referência, ou de propostas para controle da dívida pública e redução de gastos (COUTINHO, 2000; REZENDE & CUNHA, 2002, 2005; MENDES, 2006). Quanto à questão do controle de despesas, no que tange à limitação das mesmas (e não à obrigatoriedade legal da destinação em si), existem três iniciativas realizadas pela

União, sendo que as duas mais recentes têm mais de 11 anos, na tentativa de frear o déficit de caixa do Governo, portanto, do excesso de despesas, e de conter ou diminuir a dívida pública.

São os modelos formais existentes no Brasil, de controle de gastos. A primeira é a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que instituiu os dois tipos de controle na execução orçamentária e financeira para todos os entes federativos (controle interno e controle externo). A segunda, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, pela qual a União assumiu as dívidas dos demais entes federativos, com a finalidade de por ordem no agravamento da situação de endividamento dos estados, Distrito Federal e municípios e para regulamentar, no âmbito nacional, a resolução 162/95 do Conselho Monetário Nacional, que deu origem ao arcabouço jurídico para o Programa de Ajuste Fiscal (PAF) que, inicialmente, se tratava de um acordo entre as unidades federativas e a União, porém não ratificado à época pelos estados do Amapá e Tocantins. Foi então o primeiro passo efetivo para se tentar estancar o caos do endividamento por insistentes aumentos de despesas públicas, sem o devido controle da União.

A terceira iniciativa, e a mais recente, é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impõe limites de gastos a todos os entes federativos (inclusive a União), tendo como base a receita líquida dos mesmos. É um instrumento importante, principalmente quanto ao limite de despesa com folha de pagamento de pessoal, que corria à revelia das necessidades do cidadão e do controle federal, aumentando de forma gradiente (a folha de pagamento federal aumentou em 113,32%, de 2002 a 2009, fechando naquele ano em R\$151,6 bilhões, de acordo com o Tesouro Nacional). Até os dias de hoje, o salário pago ao servidor público, especialmente do Legislativo e do Judiciário, chega a representar até cinquenta vezes a média paga ao empregado da iniciativa privada

(PEDROSA-DE-OLIVEIRA, 2009).

É importante notar que os instrumentos citados não são modelos decisórios orçamentários ou que expliquem a relação entre os processos decisórios na gestão pública e a execução da despesa prevista em orçamento, e sim um ordenamento jurídico de como ela deve ser feita, impondo-lhe limites. Neste contexto, Ribeiro (2002) traz a questão de que a administração pública brasileira possa ser resumida apenas ao debate sobre modelos de controles formais (interno e externo), abordando o papel e as tipologias dos mesmos sem, contudo, adentrar em modelos estatísticos testados ou que possam assim ser considerados, bem como nada tratou sobre as abordagens teóricas sobre orçamento público, encontradas na literatura (RIBEIRO, 2002).

Existem princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle do orçamento, definidos na Constituição Federal, na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A Lei nº 4.320/64 estabelece, em seu Art. 2º, os fundamentos da transparência orçamentária assim definidos: "A Lei do orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade". Os conceitos são assim descritos:

### **Princípio da Unidade**

Cada esfera de governo deve possuir apenas um orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente. Assim, existe o orçamento da União, o de cada Estado e o de cada Município.

### **Princípio da Universalidade**

A Lei orçamentária deve incorporar todas as receitas e despesas, ou seja, nenhuma instituição pública deve ficar fora do orçamento.

## **Princípio da Anualidade**

Estabelece um período limitado de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa, isto é, o orçamento deve compreender o período de um exercício, que corresponde ao ano fiscal.

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

- ✓ Plano Plurianual (PPA)
- ✓ Diretrizes Orçamentárias (LDO)
- ✓ Orçamento Anual (LOA)

O Projeto de Lei do PPA define as prioridades do Governo por um período de quatro anos e deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato. De acordo com a Constituição Federal, o Projeto de Lei do PPA deve conter "as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada". O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano. A LDO estabelece as metas e

prioridades para o exercício financeiro subsequente. Ela orienta a elaboração do orçamento, dispõe sobre alteração na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por determinação constitucional, o Governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei do Orçamento ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Acompanha o projeto uma mensagem do Presidente da República, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica do País e suas perspectivas. O Executivo federal define, no Projeto de Lei Orçamentária Anual, as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A Lei Orçamentária disciplina todas as ações do Governo federal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do orçamento. Nem tudo porém é feito pelo Governo federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos Estados e Municípios.

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

A Lei Orçamentária brasileira estima as receitas e autoriza as despesas de acordo com a previsão de arrecadação. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo

submete ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito adicional. Por outro lado, crises econômicas mundiais como as mais recentes ocorridas na Rússia, EUA e Ásia fazem com que o Poder Executivo edite decretos com limites financeiros de gastos abaixo dos limites aprovados pelo Congresso. São chamados de Decretos de Contingenciamento em que são autorizadas despesas no limite das receitas arrecadadas. (MENDES, 1994, 2006; REZENDE & CUNHA, 2005).

Esse contingenciamento, em momento algum, porém, representa algo parecido com uma decisão decremental sobre o orçamento, e sim, uma comodidade do Governo em cortar investimentos sugeridos pelos parlamentares ou outros Poderes, para concentrar as despesas em custeio da máquina pública, principalmente em ações/programas considerados prioritários e de cunho social. Relembrando um grande instrumento de limitação de gastos (não necessariamente de controle), a Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000 pelo Congresso, introduziu novas responsabilidades para o administrador público com relação aos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios, como limite de gastos com pessoal e a proibição de criar despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas, dentre outras. A Lei introduziu a restrição orçamentária na legislação brasileira e cria a disciplina fiscal para os três poderes constitucionais: Executivo, Legislativo e Judiciário.

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

(DINIZ, 2000; MENDES, 2006; REZENDE & CUNHA, 2003).

As vinculações e rubricas ao orçamento, que se referem basicamente às despesas obrigatórias previstas em instrumentos regulamentares, têm levado o Executivo Federal brasileiro a propor ao Congresso a aprovação, por intermédio de Emenda Constitucional da chamada Desvinculação de Recursos da União (DRU), objetivando maior flexibilidade e poder, por parte do Executivo, em alocar recursos em rubricas orçamentárias diferentes daquelas originalmente aprovadas pela LDO, sob a alegação de que há sobras em alguns itens, com escassez de recursos em outros. A última prorrogação para a utilização deste instrumento ocorreu até o final do exercício financeiro de 2011 e está explícito no Art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal de 1988, alterado pelas Emendas Constitucionais nº 27/2000, 42/2003, 56/2007 e 59/2009, *in verbis*:

Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios na forma dos Arts. 153, § 5º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, *a* e *b*; e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das destinações a que se refere o art. 159, I, *c*, da Constituição.

§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o *caput* deste artigo a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o art. 212, § 5º, da Constituição.

§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no *caput* deste artigo será de 12,5 % (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011.

A DRU foi criada, originalmente, em 1999, e tem sido a saída para o Executivo Federal cobrir certas despesas, incluídas as obrigatórias, com recursos realocados, destinados primeiramente a outras rubricas do orçamento, consideradas, em um determinado momento, como não prioritárias, sem que para tanto haja aumento da

receita ou da despesa (BRESSER-PEREIRA, 2001). Os assuntos inerentes ao orçamento público federal do Brasil são tratados sob a responsabilidade de alguns órgãos distintos, como a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

De acordo com Meyers (1996), nas organizações não-estatais, o orçamento pode ser entendido como um conjunto de decisões estratégicas formalizadas para uma concretização futura, principalmente em questão de investimentos e, como instrumento de controle, uma determinante das metas previamente definidas, especialmente quanto à redução de custos. Em orçamento público, segundo Morgan (1996), o fator político se sobressai ao fator racional da tomada de decisão. Para diversos autores, essa observação parece quase óbvia e unânime quando se discute o *modus operandi* da administração pública em termos de ingerência política (PITSVADA, 1983; SCHICK, 1980, 2000; SHUMAN, 1992; STOCKMAN, 1986).

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

No Brasil, segundo o relatório dos resultados primários da União do fechamento do ano fiscal de 2009 (disponível em [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series\\_temporais/principal.aspx#ancora\\_consulta](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx#ancora_consulta)) as despesas de custeio, que são aquelas ligadas à manutenção da máquina pública, representaram naquele ano, R\$528,8 bilhões, isto é, 86,45% da receita líquida da União, já abatidas as despesas e transferências de caráter obrigatório (parcelas de determinados impostos repassadas a

estados e municípios, por exemplo).

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

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

## **2.7 Pesquisas recentes sobre orçamento público**

A partir da releitura sobre as diversas abordagens que tratam de processos decisórios em orçamentos públicos, alguns pesquisadores partiram recentemente para testar por análises estatísticas os orçamentos de diversas nações, utilizando modelos estocásticos, com a finalidade de se estudar a consistência das teorias anteriormente pesquisadas, confirmando-as ou simplesmente criticando-as quanto às suas eficácias. Jones, True e Baumgartner (1997), por exemplo, realizaram um estudo sobre o orçamento norte-americano, utilizando uma base de dados do período de 1947 a 1995, com o intuito de resolver a seguinte questão: O incrementalismo orçamentário emana do

consenso político ou da inércia institucional do Governo?

O artigo de mesmo título publicado no *American Journal of Political Science*, traz algumas indagações interessantes. Os autores discordam, por exemplo, de pesquisadores como Wildavsky (1992a), que defende a situação de que a política do consenso na esfera pública das decisões leva a resultados incrementais no orçamento público enquanto o contrário, isto é, a falta desse consenso gera mudanças bruscas, envolvendo altas variações no que foi inicialmente planejado ou simplesmente gerando a inércia política, cuja paralisia em termos de decisão pode levar a certa estabilidade na execução orçamentária. Ainda segundo o autor, os orçamentos do pós-guerra estão cada vez menos incrementais porque há cada vez menos consenso político (WILDAVSKY, 1992a).

Jones, True e Baumgartner (1997) não separaram períodos distintos para estudar o orçamento norte-americano, enfatizando que o incrementalismo com maior ou menor intensidade também se manifestou nos anos que precederam a II Grande Guerra, nos EUA. Os autores levantam ainda a hipótese da “inovação”, sugerindo que a falta de consenso político sobre o orçamento, particularmente no pós-guerra trouxe na verdade um incremento no aumento da produção da indústria norte-americana, de novos experimentos e de novos produtos, sem que houvesse direcionamento de recursos públicos com viés político para programas de governo, naquele momento, não prioritários. O incremento, então, não foi pura e simplesmente do orçamento estadunidense e sim da situação econômica do país, com a produção em alta escala para atender às demandas do conflito armado (JONES, TRUE & BAUMGARTNER, 1997).

As decisões orçamentárias norte-americanas, à época da II Grande Guerra, estavam concentradas no chefe de Estado e não no chefe do Executivo, este sujeito às ingerências parlamentares e de órgãos subordinados (Departamentos, Agências etc.).

Esse detalhe chamou a atenção dos pesquisadores, uma vez que imaginaram que não haveria muitos obstáculos a enfrentar, a respeito da ingerência política, comentada por Lindblom (1981) no modelo político de tomada de decisão. Para solucionar o problema de pesquisa, os autores elencaram três hipóteses:

1 – A tendência normal de todo orçamento é avançar sempre incrementalmente, com mais ou menos intensidade;

2 – As divisões ou discordâncias dentro do Governo aumentam ou diminuem a volatilidade da execução orçamentária (a volatilidade implica no crescimento ou diminuição desordenada nos dados orçamentários, em diferentes projetos, funções e programas de governo, gerando conseqüentemente menos incrementalismo); e

3 – O orçamento incremental emana do consenso político ou da paralisia institucional do Governo (JONES, TRUE & BAUMGARTNER, 1997).

Em outro estudo mais recente, Jones *et al* (2009) buscam determinar um modelo orçamentário definitivo, que chamam de “Lei Geral Empírica dos Orçamentos Públicos”, utilizando dados orçamentários dos anos de 1800 a 2005, incluindo basicamente despesas com defesa e custeio de seis diferentes nações: EUA, França, Bélgica, Alemanha, Dinamarca e Reino Unido. Nesse estudo, os autores desenvolveram o modelo que chamou de *Friction Model* ou modelo de atrito, para explicar as variações observadas nas execuções orçamentárias das nações pesquisadas e no período selecionado. O modelo serve também como crítica ao incrementalismo de Wilkavsky (1992a) e, como contrapartida, a alguns modelos de teste empírico como as distribuições de Poisson, Gauss e outros, que, segundo o autor, não explicam completamente as alterações no comportamento orçamentário do setor público (JONES *et al*, 2009).

Pelas distribuições (elementos gráficos) e índices gerados pelo estudo, chamados pelo autor de *Power Function*, ficou demonstrado o ciclo de variações e mudanças ocorridas no orçamento público e as causas de tais alterações, como variáveis do tipo *Institutional Friction* ou atrito institucional, que são as pressões advindas de diversos setores do Estado, como Ministérios, Parlamento e Judiciário, bem como os diferentes sistemas e estruturas de governo. Outros atores que também compõem o bojo das pressões sobre o orçamento (*Institutional Friction*) também foram identificados pelo autor, tais como a inflação, a economia, a cultura e a própria cognitividade dos envolvidos no processo orçamentário (JONES *et al*, 2009).

Na mesma linha de análise da execução dos orçamentos públicos, Ryu (2009) basicamente faz uma releitura do artigo de Jones *et al* (2009), porém, concentrando-se somente no orçamento dos EUA, no período de 1947 a 2004, dividindo as despesas públicas norte-americanas em três grandes grupos: de custeio, obrigatórias e discricionárias. O objetivo do estudo foi o de analisar os fatores que mais influenciam na estabilidade ou nas alterações durante a execução do orçamento público.

Após análise estocástica dos dados orçamentários norte-americanos, o autor apresenta, quase em analogia ao estudo de Jones *et al* (2009), a *Disproportionate Information Processing Theory (DIPT)* ou a Teoria do Processo de Informações Desproporcionais, cuja maior contribuição foi a de revelar, segundo o autor, que quase sempre, as razões para uma estabilidade orçamentária são as mesmas das alterações abruptas no orçamento público (RYU, 2009).

A *DIPT*, segundo Ryu (2009), complementa o referencial teórico inicialmente fornecido pelo incrementalismo, ajudando a explicar as variações repentinas e abruptas ocorridas nos orçamentos públicos. O incrementalismo indica que a racionalidade limitada, como sendo um processo de carência de informações completas e de restrições

das mais diversas, impostas ao gestor orçamentário, tais como as políticas públicas, a política partidária, leis de despesas obrigatórias e cortes orçamentários, é a peça-chave na estabilidade da execução do orçamento (variações anuais dos gastos públicos), isto é, o orçamento pode ser considerado incremental caso as variações permaneçam no intervalo entre 5 e 30%, corroborando com as pesquisas de Lindblom (1959, 1981) e Wildavsky e Caiden (2004 *apud* Ryu 2009).

As informações desproporcionais, no entanto, são as responsáveis pela volatilidade orçamentária em determinadas situações (alterações abruptas na execução do orçamento), ao contrário dos dados formais e regulares, que proporcionam estabilidade (RYU, 2009). Os estudos empíricos sobre orçamentos públicos de Jones *et al* (2009), Ryu (2009), Jones, True e Baumgartner (1997) e Jones e Baumgartner (2005) serão apresentados de forma mais detalhada no decorrer deste trabalho.

## **2.8 Os modelos orçamentários empíricos**

### **2.8.1 A *Disproportionate Information Processing Theory (DIPT)***

Semelhante ao trabalho de Jones *et al* (2009), Ryu (2009) apresenta um estudo sobre os fatores que influenciam na estabilidade e nas variações severas que ocorrem dentro do orçamento público durante a sua execução. Com base na Teoria do Processo de Informações Desproporcionais, o autor analisou alguns grupos de despesas federais dos EUA, enfatizando o estudo nas distribuições probabilísticas, explicadas pelo Teorema do Limite Central (ou *Central Limit Theorem – CLT*. Este teorema afirma que quando o tamanho da amostra aumenta, a distribuição amostral da sua média se aproxima cada vez mais de uma distribuição normal). Os grupos de despesa escolhidos por Ryu (2009) foram os das despesas de custeio, obrigatórias e discricionárias,

respectivamente chamadas pelo autor de *Governmental*, *Mandatory* e *Proprietary Fund-Types Expenditures* (RYU, 2009).

O autor utilizou dados da agência *U. S. Census Bureau* (oficialmente chamada de *Bureau of Census* pela Constituição americana), órgão público federal pertencente aos quadros do Departamento de Comércio e Trabalho dos Estados Unidos da América, identificando um valor de curtose, da ordem de 25.726,4 dentro das 28.529 observações relevantes, em termos de variações anuais do orçamento.

Com o emprego do *Statistical Analysis System (SAS)*, e considerando que o valor de curtose deve se aproximar de zero numa distribuição normal, concluiu que a curva de distribuição do orçamento dos EUA apresenta-se fortemente leptocúrtica, isto é, com altos picos e extremidades grandes e elásticas, conforme pode ser constatado na FIG. 3, chegando à conclusão e corroborando com os estudos de Jones *et al* (2009), que na prática, o orçamento norte-americano não se comporta de forma puramente incremental.

O índice médio de “incremento” (a variação de um ano para outro) no período estudado do orçamento dos EUA, considerando os três grupos de despesas escolhidos para o estudo, foi de 37%, o que é muito maior do que é o observado na literatura sobre orçamentos incrementais (RYU, 2009).

Ainda na FIG. 3, Ryu (2009) demonstra, num histograma de distribuição de frequência, os “incrementos” percentuais nas mudanças das despesas de custeio (*Governmental Expenditures*) dos Estados Unidos da América.

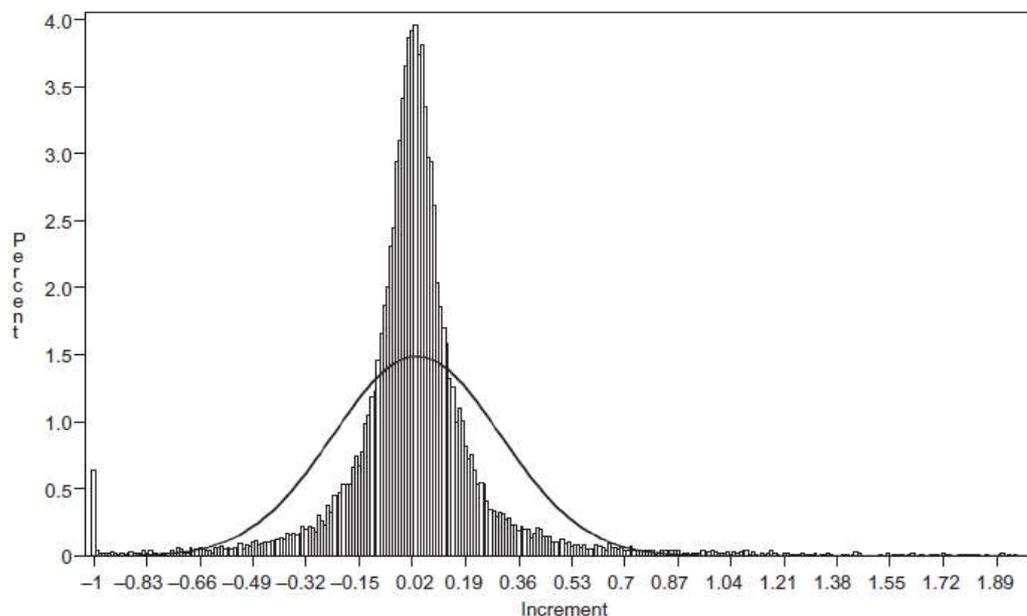


Figura 3 Distributions of *Increment* in the Limited Sample for Governmental Fund-Type Expenditures.  
 Note: *Increment* = annual percentage change in state sub-functional expenditures.

Fonte: Ryu (2009).

Considerando apenas as despesas de custeio (manutenção da máquina pública – *Governmental Fund-Type Expenditures*), o estudo demonstrou que as alterações na execução desse tipo de gasto no governo norte-americano ultrapassaram os 41,4%, percentual este bastante elevado para sustentar a teoria incrementalista do orçamento (Ver TAB. 1). Ryu (2009) observa que os casos de “incremento” podem ser observados em 63,95% do total de observações, quando considerado o intervalo de desvio-padrão (corte) entre -0,66 e 0,72. Na região central próxima à média (entre -0,10 e 0,14), apenas 30,29% das observações podem ser consideradas como mudanças moderadas.

A alteração mais significativa verificada no orçamento dos EUA pelo estudo de Ryu (2009), ficou a cargo das despesas discricionárias (*Proprietary Fund-Type Expenditures*), com uma variação de 41,6%, em média, de um ano fiscal para outro. Por último aparecem as despesas obrigatórias (*Mandatory Fund-Type Expenditures*), com

uma variação de 13,8% (RYU, 2009). A TAB. 1 demonstra a comparação do aumento das despesas no conjunto dos três grupos de gastos estudados por Ryu (2009).

TABELA 1 – Comparativo do incremento/variação das despesas de custeio, discricionárias e obrigatórias do orçamento norte-americano, 1947 – 2005

	Governmental Fund Type		Proprietary Fund Type		Mandatory Type	
	Full	Limited	Full	Limited	Full	Limited
Mean	0.414	0.034	0.416	0.025	0.138	0.061
Median	0.026	0.025	0.004	0.001	0.044	0.044
SD	30.298	0.268	9.085	0.311	3.520	0.260
Minimum	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Maximum	4,401.75	1.995	361.55	1.944	241.03	1.957
Kurtosis	20,247.80	11.00	1,458.14	6.726	4,579.30	9.95
N	22,014	21,760	1,719	1,689	4,796	4,769

Note: Limited samples include observations of *increment* within -1 and 2. Full samples include all observations without such boundaries.

Fonte: Ryu (2009).

Como conclusão, o autor revela que tanto os atritos institucionais quanto o excesso de informações advindas do ambiente externo ao processo orçamentário, mesmo aquelas que não caracterizem pressão política, influenciam sobremaneira na estabilidade do fluxo das despesas (a estabilidade poderia ser explicada pelo incrementalismo), bem como nas suas alterações (mudanças abruptas no fluxo orçamentário), caracterizando a volatilidade do orçamento (RYU, 2009). A teoria *DIPT* pretende então explicar fenômenos até então não elucidados pelo incrementalismo, principalmente em se tratando de variações radicais na execução orçamentária ocasionadas por diversos atritos institucionais, aos mesmos moldes da explanação feita pelo *Friction Model* (ou modelo de atrito) pesquisado por Jones *et al* (2009).

Ryu (2009) não descarta a hipótese de que o orçamento público tenda a seguir um caminho inicialmente incremental, seguindo uma estabilidade em concordância com o previamente planejado. Porém, lembra que o que fomenta as alterações são as mudanças radicais no projeto inicial, durante a execução do orçamento, emanadas dos atritos institucionais e, principalmente, das ingerências políticas internas e externas ao

ambiente de tomada de decisão orçamentária (RYU, 2009). Finalmente, lembra que seus estudos não esgotam o assunto, sugerindo que várias subfunções de contas orçamentárias sejam pesquisadas, como as rubricas específicas de políticas públicas em áreas como saúde, educação e outros serviços públicos, tanto em nível federal quanto nos níveis estaduais e municipais (RYU, 2009).

### **2.8.2 Os atritos institucionais e as críticas ao incrementalismo**

A maior crítica feita por Jones e Baumgartner (2005) ao modelo incremental de orçamento prende-se ao fato deste implicar em uma escolha política que, em um determinado momento, se caracteriza apenas por um ajuste marginal de outra escolha feita anteriormente, no mesmo processo decisório orçamentário.

Antes dos estudos sobre o *Friction Model* (JONES *et al*, 2009), os autores buscaram na *DIPT*, a resposta para a comprovação de que o incrementalismo seria inviável em termos de tomada de decisão em orçamentos públicos, além de ser um modelo empírico ineficaz. Segundo os autores, a crença no orçamento incremental persiste, pura e simplesmente pela ausência de alternativas que comprovem a sua ineficiência. As alternativas então surgem com a *DIPT* e o *Friction Model* (JONES & BAUMGARTNER, 2005; JONES *et al*, 2009; RYU, 2009). Por evidências empíricas levantadas pela Teoria do Processo das Informações Desproporcionais, os autores afirmam que o orçamento público não é incremental e que segue um padrão geral, conforme estudos realizados nos orçamentos de diversas nações.

Assim como Ryu (2009), Jones e Baumgartner (2005), analisando pela *DIPT* a variação percentual do orçamento dos EUA, entre os anos fiscais de 1947 a 2003 chegaram ao padrão clássico de uma distribuição de frequência altamente leptocúrtica (Ver FIG. 4), não deixando dúvidas quanto à impossibilidade de o orçamento público ser incremental. O que deve ser explicado são as variações abruptas no orçamento, segundo os autores (JONES & BAUMGARTNER, 2005).

Pooled Frequency Distribution of Annual Percentage Changes in U.S. Congressional Budget Authority, Fy1947–2003, in Constant 2003 Million Dollars

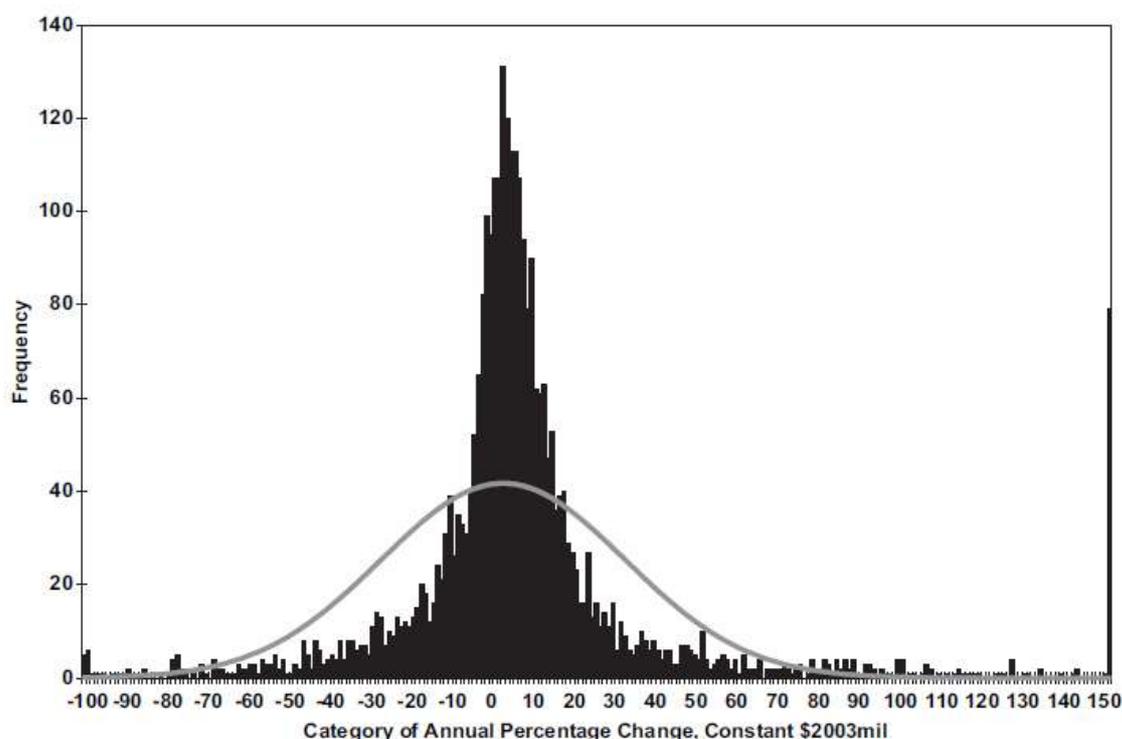


FIGURA 4 – Distribuição de frequência consolidada das variações percentuais anuais do orçamento norte-americano dos anos fiscais de 1947 a 2003 (em %).

Fonte: Jones e Baumgartner (2005).

A conclusão que Jones e Baumgartner (2005) fazem das variações orçamentárias estudadas pela *DIPT* é que as informações desproporcionais que podem ser encontradas nos atritos institucionais (ingerência política, sistemas de governo etc.) impedem que o orçamento público seja puramente incremental, uma vez que a sua representação gráfica das distribuições de frequência seria uma curva normal, incompatível com a realidade

política que envolve a elaboração e a execução orçamentária. O modelo de atrito institucional estudado no *Friction Model*, apresentado mais adiante, além de melhor explicar, quantitativamente, as variações sofridas pelo orçamento público, também não deixa de ser um modelo de decisão política (JONES & BAUMGARTNER, 2005).

### 2.8.3 O *Friction Model*

O modelo de Jones *et al* (2009) dos atritos institucionais sofridos pelo orçamento, chamado pelos autores de *Friction Model*, foi desenvolvido como forma de complementar os estudos sobre as variações ocorridas nos orçamentos públicos, também estudadas pela *DIPT*, fornecendo um amparo às críticas feitas ao orçamento incremental. Os autores sugerem, inclusive, a criação da Lei Geral Empírica dos Orçamentos Públicos, como resultado das análises feitas no *Friction Model* (JONES *et al*, 2009). Os autores testaram algumas hipóteses, a partir de variáveis reunidas no estudo como sendo os atritos institucionais (*Institutional Friction*).

Tais atritos seriam os fatores relevantes que interfeririam na execução orçamentária pública, em suas variações ou estabilidade, tais como a ingerência política, os interesses internos dos atores envolvidos diretamente no orçamento e as manifestações de outros setores e poderes constitucionais. Percebe-se o viés político estudado pelos autores, distante das variáveis financeiras envolvidas para se justificar, ou não, a volatilidade do orçamento estudado.

O grande desafio para Jones *et al* (2009) foi a realização de comparativos entre várias técnicas estatísticas probabilísticas, no sentido de responder a algumas indagações como: As mudanças de prioridades nos orçamentos públicos seguem um mesmo padrão? Há a necessidade de se ter diferentes formas de como se fazer o orçamento que expliquem cada sistema político? Realmente os sistemas e formas de

governo possuem diferenças significativas em questão de orçamento público? Os autores entenderam que havia a necessidade de se definir o modelo a ser empregado para a análise dos números levantados em orçamentos públicos de diversos países, empregando métodos quantitativos, tipicamente utilizados em pesquisas das Ciências Sociais, como o de Gauss (ou distribuição normal) e o de Pareto (JONES *et al*, 2009).

Pela análise de distribuição de frequências, paretiana, chamada pelos autores de *Power Function*, foram estudadas características de distribuição de diferentes orçamentos, de diversas nações, especialmente EUA, França, Bélgica, Alemanha, Dinamarca e Reino Unido, utilizando uma abordagem de processo estocástico (probabilístico) e séries temporais de valores orçamentários (despesas com defesa e custeio), no período de 1800 até 2005, com e sem ajustes inflacionários, conforme descrição da base de dados demonstrada na TAB. 2 (JONES *et al*, 2009). Para o teste paretiano, o autor tomou o logaritmo de ambos os lados da distribuição  $y = a\chi^b$ , no qual  $\chi$  representa os percentuais de alteração no orçamento e  $y$ , as frequências associadas a cada valor de  $\chi$ , gerando  $\log(y) = \log(a) + b \log(\chi)$ , fornecendo uma linha reta se a distribuição for de Pareto (JONES *et al*, 2009).

TABELA 2 – Descrição das séries temporais e base de dados da pesquisa da Lei Geral Empírica dos Orçamentos.

Dataset	Type	Date	Units Pooled
<i>National Governments (long series)</i>			
United States	Outlays	1800-2005	Years
U.S. Domestic	Outlays	1800-2004	Years
U.S. Defense	Outlays	1800-2004	Years
France	Outlays	1820-2002	Years
<i>National Governments (pooled)</i>			
United States	Budget Authority	1947-2005	Years, 60 OMB programmatic subfunctions
France	Outlays	1868-2004	Years, 7 ministries
Germany	Outlays	1962-2000	Years, 26 functions
Great Britain	Outlays	1981-1999	Years, 14 functions
Belgium	Outlays	1991-2000	Years, 27 functions
Denmark	Outlays	1971-2003	Years, 26 functions
Canada	Outlays	1990-2004	Years, 12 functions
<i>Subnational Governments (pooled)</i>			
U.S. State	Operating Outlays	1984-2002	Years, 10 functions, 50 states
Danish Local	Operating Outlays	1991-2005	Years, 4 functions, 265 municipalities

Note: Full descriptions available from the authors.

Fonte: Jones *et al* (2009).

A partir das observações das variações orçamentárias, ano após ano, foram identificadas algumas situações distintas. Uma delas foi a de que há, durante o processo de decisões orçamentárias, uma manifestação constante do fenômeno de atritos institucionais (*Institutional Friction*), que corresponde às já citadas ingerências ou pressões internas e externas ao ambiente decisório orçamentário.

No estudo sobre a Lei Geral do Orçamento, o autor constatou que, embora os *inputs* (entradas de informações) ao orçamento tendam a ser caracterizados como estáveis, o que pode gerar uma “calmaria” em termos de execução orçamentária, os resultados ou saídas oriundos do mesmo (os *outputs*) não o são, haja vista as origens de dados serem emanados de diversas e complexas relações de poder. O resultado gráfico da análise das variáveis e dos dados coletados, forneceu uma curva extremamente leptocúrtica da distribuição das frequências, descaracterizando a estabilidade e, portanto, a premissa incremental dos orçamentos públicos (JONES *et al*, 2009).

O autor ainda lembra que vários estudos empíricos, envolvendo orçamento público, não apresentam uma curva normal (gráfico de Gauss), o que pôde ser comprovado pela pesquisa, com os dados analisados principalmente das repúblicas norte-americana e francesa (FIG. 5). As distorções nas curvas demonstram as mudanças radicais nos orçamentos, com momentos longos e quase nenhuma alteração na execução orçamentária em comparação ao período anterior (picos), em contradição aos curtos períodos e de extrema ou moderada variação orçamentária (extensões ou caudas negativas e positivas do gráfico), ratificando a anormalidade da execução orçamentária (ligada às variadas prioridades de gastos públicos) e não permitindo a confirmação da abordagem incremental do orçamento (JONES *et al*, 2009).

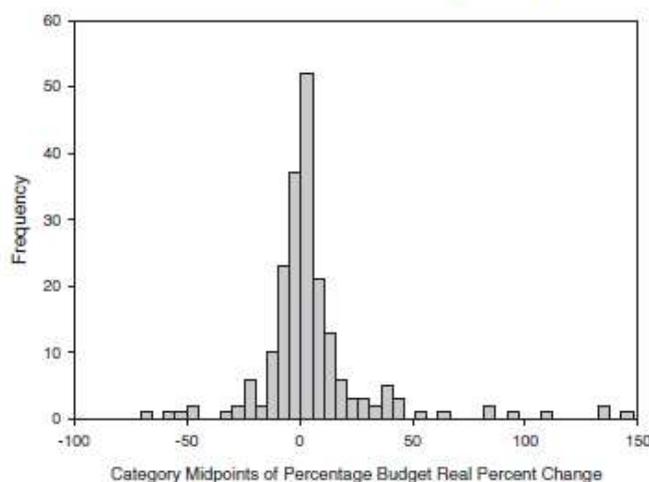
O senso de urgência, considerado e posto em prática pelos governos e que também se enquadra na forma leptocúrtica da curva de distribuição, conforme FIG. 4, se

sobressai aos conflitos de opiniões dos mais diversos atores orçamentários, caracterizando-se como mais um atrito institucional. Esse fenômeno, também denominado de *built-in friction*, isto é, a oportunidade de alteração no orçamento sem o impacto das ingerências políticas dos diversos setores do Estado, é comum no setor público, segundo os autores. As mudanças significativas no orçamento e nas políticas públicas, frequentemente estão ligadas a períodos distintos da Administração Pública como: processos eleitorais, inícios de governos (para a composição de cargos), calamidades ou programas específicos de governo que encontrem maior respaldo e clamor popular (JONES *et al*, 2009).

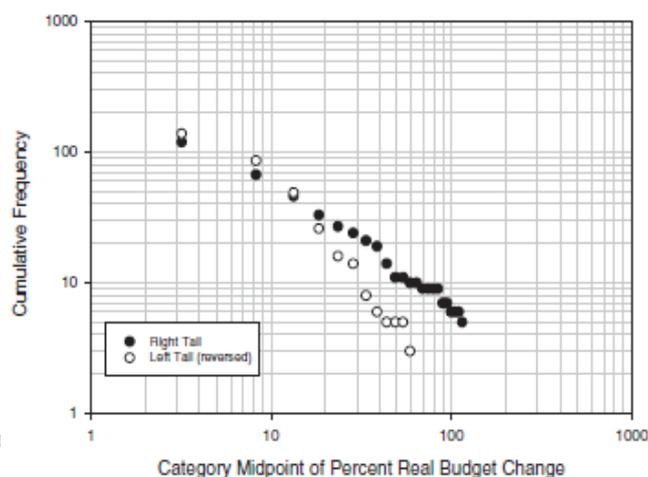
Jones *et al* (2009) demonstram também, por intermédio do *Friction Model*, que os governos têm maior dificuldade em cortar gastos do que expandir determinados programas que gerem mais despesas. Assim, os governos mudam suas prioridades orçamentárias de acordo com a força exercida pelos diferentes atores que influenciam direta e indiretamente, tanto na confecção quanto na execução do orçamento. Não há diferenças significativas no comportamento orçamentário entre nações com diferentes formas e sistemas de governo, considerando-se ou não os ajustes orçamentários, conforme pode ser visto nas FIG. 5, 6 e 7.

Segundo Jones, Sulkin e Larsen (2003), os atritos institucionais aumentam significativamente na passagem da fase dos *inputs* (entrada das informações no processo de elaboração do orçamento) para a fase dos *outputs*, que é a própria execução do orçamento público. Esta situação é que caracteriza a volatilidade orçamentária, vista nos estudos sobre o orçamento norte-americano, provocando a anormalidade na curva de distribuição das frequências (JONES, SULKIN & LARSEN, 2003).

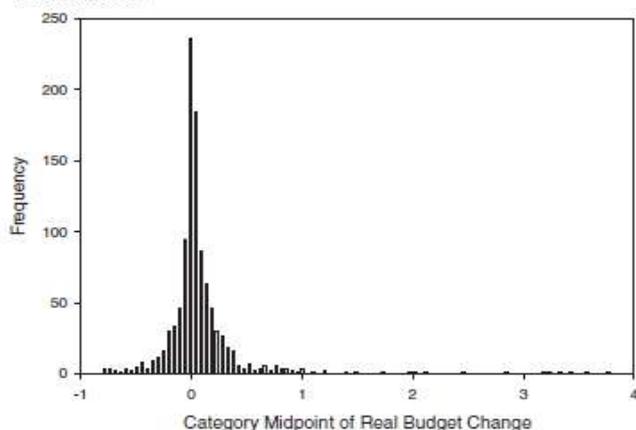
(a) U.S. Total Outlays, Frequency Distribution



(b) U.S. Total Outlays, Log-Log Plot



(e) French Total Expenditures, Frequency Distribution



(f) French Total Expenditures, Log-Log Plot

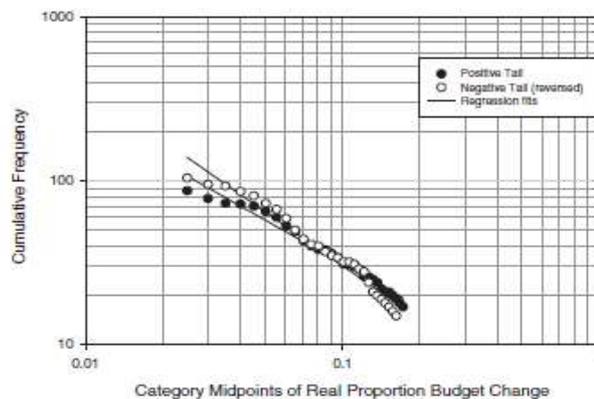
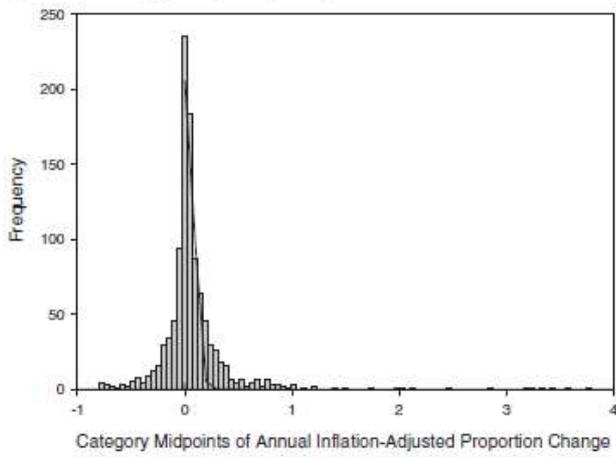


FIGURA 5 – Distribuição de frequência das despesas totais dos EUA e França (sem ajuste inflacionário).

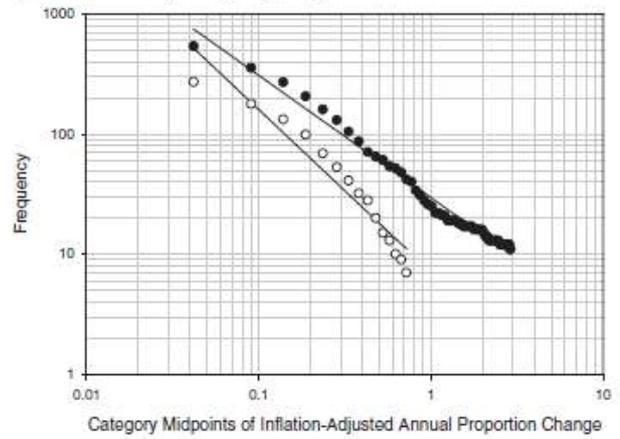
Fonte: Jones *et al* (2009).

Jones *et al* (2009) lembram que ao mesmo tempo em que utilizaram rigorosa base de dados para comparar os orçamentos de diversas nações (TAB.2), as variações orçamentárias representadas pelas curvas de frequência (FIG.5 a 7) podem representar também uma influência qualitativa em todo o processo de elaboração e execução orçamentária. Tal influência caracteriza-se por ser o conjunto dos atritos cognitivos, organizacionais e institucionais sofridos pelo orçamento público de diversos países (JONES *et al*, 2009).

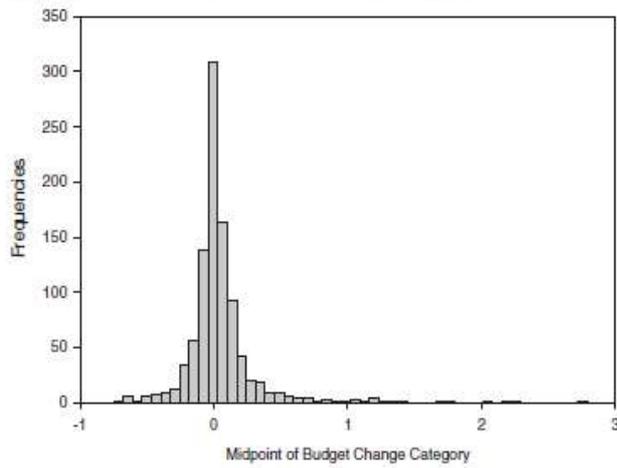
(a) French Programs, Frequency Distribution



(b) French Programs, Log-Log Plot



(a) German Central Government, Frequency Distribution



(b) Germany, Log-Log Plot

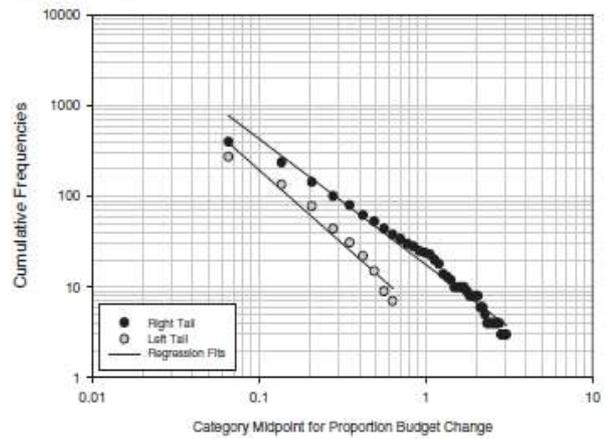


FIGURA 6 – Distribuição de frequência das despesas totais da Alemanha e França (com ajuste inflacionário).

Fonte: Jones *et al* (2009).

Frequency Distribution Log-Log, and Log-Linear Plots for Annual Proportion Change for U.S. Budget Authority, 1947–2005

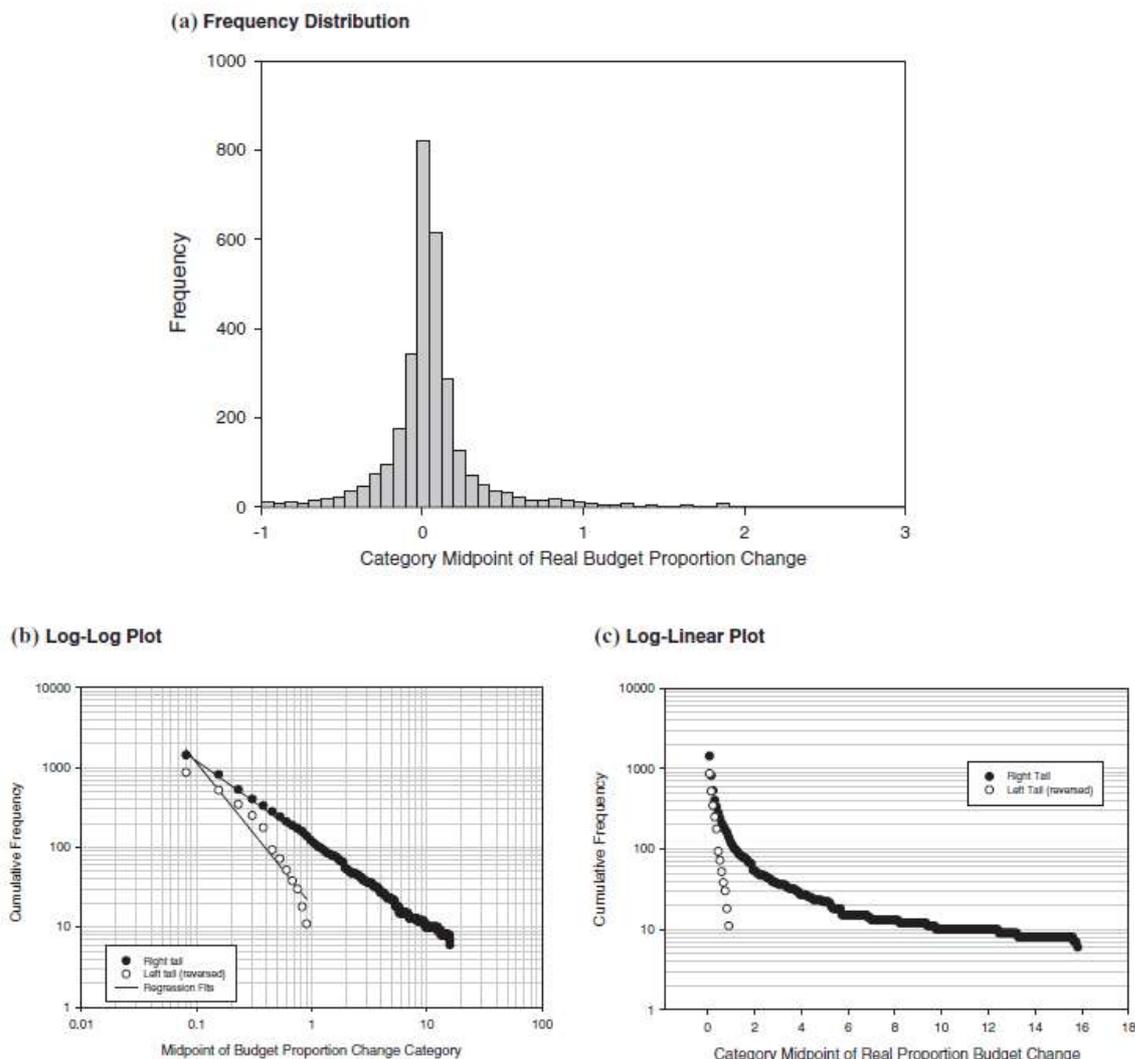


FIGURA 7 – Distribuição de frequência das despesas totais dos EUA, variação anual orçamentária, sem ajuste inflacionário, período de 1947 a 2005.

Fonte: Jones *et al* (2009).

Para se chegar aos resultados de mensuração de atritos institucionais, sem que as diferenças culturais e de sistemas de governo entre os países pesquisados produzissem grandes distorções no estudo, Jones *et al* (2009) necessitaram considerar algumas premissas básicas, haja vista a dificuldade de se medir algumas variáveis como por exemplo, o atrito cognitivo sobre os orçamentos das nações estudadas. Foram elas (*ceteris paribus*):

- 1) Os atritos institucionais devem ser maiores em sistemas presidencialistas, do que nos demais, uma vez que as mudanças nas políticas públicas dependem de diversos setores para ser aprovadas em termos de orçamento;
- 2) Os atritos devem ser maiores no bicameralismo do que no unicameralismo parlamentar, haja vista a necessidade de maior negociação;
- 3) Os atritos devem aumentar em governos de coalizão ou minoria, do que naqueles com maioria parlamentar de apoio; e
- 4) Os atritos devem ser maiores em sistemas federalistas do que em governos de Estados únicos (centralização das subunidades nacionais, províncias ou estados) uma vez que depende de negociação com os governadores locais e com o Legislativo (JONES *et al*, 2009).

Com base na literatura sobre desempenho das instituições democráticas e utilizando a tabela de padrões de democracia (*Patterns of Democracy*) de Lijphart (1999), Jones *et al* (2009) geraram na pesquisa uma tabela de mensuração dos atritos nas instituições políticas dos principais países pesquisados (Ver TAB. 3), confirmando as premissas básicas anteriormente citadas, a respeito de atritos institucionais. Na primeira coluna da TAB. 3 constam os índices de dominância do Executivo na condução das decisões políticas sobre o orçamento, que representam a média de duração dos gabinetes à frente dos governos dos países estudados. Como no caso dos EUA o período é fixo (mandato do chefe de governo e presidente da República), o país consta com índice igual a 1. Os dados entre parêntesis representam a classificação geral das nações, com base no desempenho institucional de governo (LIJPHART, 1999).

TABELA 3 – Os atritos nas instituições políticas dos países pesquisados.

	Executive Dominance	Single-Party Governments	Bicameralism	Decentralization	Friction
Belgium	1.95 (6)	28.8 (6)	3 (3)	2.8 (4)	19
Canada	4.17 (4)	95.2 (1)	3 (3)	1 (5)	13
Denmark	2.09 (5)	23.9 (7)	5 (1)	4 (3)	16
France	5.52 (1)	63.5 (4)	3 (3)	4.7 (2)	10
Germany	5.52 (1)	46.2 (5)	2 (6)	1 (5)	17
United Kingdom	5.52 (1)	93.3 (2)	3.5 (2)	5 (1)	6
United States	1 (7)	80.1 (3)	2 (6)	1 (5)	21

Fonte: Jones *et al* (2009).

Os dados da segunda coluna (*single-party governments*) representam o percentual de tempo em que os países foram governados por partidos majoritários, isto é, sem terem a necessidade de coalizão (apoio de diversos outros partidos para governar). Essa situação é encontrada comumente em países parlamentaristas, conforme pode ser observado na TAB. 3, nos índices do Reino Unido (93,3%) e Canadá (95,2%). Nas terceira e quarta colunas, há demonstrado a estrutura de atrito exercida pelo Parlamento em países monárquicos e republicanos. Por fim, na última coluna, o índice de atrito institucional onde o valor mais elevado indica um maior grau de atrito. Percebe-se o maior índice pertencente aos Estados Unidos da América (JONES *et al*, 2009).

Os estudos de Jones *et al* (2009) sobre a lei geral do orçamento e do modelo de atrito (*Friction Model*) chegaram às seguintes conclusões:

- i) O atrito é uma característica dos sistemas políticos. Pode se manifestar tanto nos meios formais como em emendas ao orçamento propostas por partidos políticos ou diversos outros setores do Estado, quanto por meios informais, como a cognitividade dos envolvidos diretamente com a execução orçamentária (interesses

- personais de gestores do Executivo);
- ii) As alterações no orçamento seguem uma relação de poder, motivo pelo qual a execução orçamentária apresenta momentos de calma interrompidos por explosões de atividades que obrigam a mudanças radicais e abruptas no planejamento inicial. É essa característica (volatilidade) que faz com que a abordagem incremental dos orçamentos públicos não se suporte;
  - iii) Os atritos institucionais e a volatilidade do orçamento público, conseqüentemente, produzem o crescimento dos gastos do governo e a inércia deste em cortar despesas. O corte de recursos para programas de governo e outras demandas de setores como o Judiciário e Legislativo, produzem mais desgaste ao Executivo; e
  - iv) Os cortes na despesa pública, quando há, são infinitamente modestos em comparação ao aumento dos gastos públicos (JONES *et al*, 2009).

### **3. METODOLOGIA**

#### **3.1 Classificação da pesquisa**

Segundo Gil (1991), há várias formas de se classificar as pesquisas acadêmicas. De acordo com o autor, as formas clássicas a seguir podem ser aplicadas à presente pesquisa.

##### **Do ponto de vista da sua natureza:**

A presente pesquisa pode ser considerada como Aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Objetiva gerar também conhecimentos novos e úteis para o avanço da Ciência, envolvendo verdades e interesses universais.

##### **Do ponto de vista da forma de abordagem do problema:**

A pesquisa pode ser considerada Quantitativa e Qualitativa pois considera parte do assunto de forma quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas (percentagem, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão etc.), ao mesmo tempo em que considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados em alguns momentos foram básicas no processo de pesquisa. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. O processo e seu significado são também um dos focos principais de abordagem.

**Do ponto de vista de seus objetivos:**

A presente pesquisa pode ser considerada como Descritiva, uma vez que visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados e assume, em geral, a forma de levantamento de dados.

**Do ponto de vista dos procedimentos técnicos:**

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

**3.2 Coleta e tratamento de dados**

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

Os dados foram coletados de diversas fontes, tais como a Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; a Assessoria de Orçamento da Câmara dos Deputados; a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil, ambos do Ministério da Fazenda, e sistemas computacionais

governamentais como o sistema de informações gerenciais (SIGA Brasil), do Senado Federal e o sistema de administração financeira do Governo federal (SIAFI) operacional e gerencial. As informações foram colhidas em visitas *in loco* e em acesso nas páginas dos órgãos na internet.

Todas as informações e visitas aos diversos Órgãos públicos federais são de livre acesso ao cidadão. Intenso trabalho de campo foi realizado, tendo em vista algumas informações disponibilizadas na internet não terem sido suficientes ou gerarem dúvidas. Para a análise estatística, optou-se por escolher sete variáveis independentes e uma dependente que é o total da variação da execução orçamentária no ano. Trabalhou-se com a variação de valores dentro do ano e dentro do período (TAB.4 e 5).

### **3.3 Análise estatística multivariada e pressupostos**

Utilizou-se a regressão linear simples, como aplicação técnica estatística multivariada. Segundo Corrar *et al* (2007), Field (2009), Gujarati (2009), Hair *et al* (2005a), Johnson e Wichern (2007) e Kmenta (1994), a regressão linear múltipla se trata de uma ampliação natural do modelo de regressão linear simples. Desta forma a maioria dos resultados derivados de um modelo de regressão linear simples pode ser generalizada para a regressão múltipla.

A regressão linear é uma técnica estatística utilizada para analisar a relação entre duas ou mais variáveis métricas, sendo uma chamada de dependente e as demais de independentes (ou explicadas ou explicativas). Serve, portanto, para o propósito de mensurar os efeitos de variáveis independentes sobre a variável dependente (MESQUITA, 2010). A utilização do modelo de regressão requer a escolha de um modelo teórico a ser testado, além da escolha das variáveis e coleta dos dados, devendo-se respeitar um número mínimo de cinco observações para cada variável incluída no

modelo, sendo o ideal entre 15 e 20 observações, conforme sugerido por Hair *et al* (2005a).

O modelo de regressão pode então ser apresentado pela seguinte expressão:

$$\gamma_i = \beta_0 + \beta_1 \chi_i + \varepsilon_i$$

onde:

$\gamma_i$  é a variável dependente;

$\chi_i$  é a variável independente;

$\beta_0$  é o intercepto da reta de regressão, que indica o valor médio da variável dependente quando a independente for igual a zero;

$\beta_1$  é o coeficiente angular, ou a inclinação da reta de regressão, que mede a variação do valor médio da variável dependente quando a independente variar uma unidade; e

$\varepsilon_i$  é o erro aleatório ou perturbação estocástica, representando a diferença entre o valor observado e o valor estimado da variável dependente (MESQUITA, 2010).

Como se trata de uma relação estocástica, os valores de  $\gamma$  nunca poderão ser exatamente previstos com base nos valores de  $\chi$ , mas simplesmente estimados, dada a presença do erro aleatório ( $\varepsilon$ ). Desta forma, algumas considerações a respeito da distribuição de probabilidade da perturbação devem ser feitas, os chamados pressupostos básicos, tais como:

- 1 – Normalidade: o erro aleatório ( $\varepsilon$ ) tem distribuição normal;
- 2 – Média zero:  $E(\varepsilon_i) = 0$ ;
- 3 – Homoscedasticidade: a variância do erro é a mesma para todas as observações, isto é,  $E(\varepsilon_i)^2 = \sigma^2$ ;

4 – Não auto-regressão: o erro de um período não afeta o erro do(s) período(s) subsequente(s), isto é,  $E(\varepsilon_i \varepsilon_{ii}) = 0$ ; e

5 – Multicolinearidade: nenhuma das variáveis independentes pode estar perfeitamente correlacionada com qualquer outra variável independente, ou com qualquer combinação linear de variáveis independentes. Quando isto não ocorre, segundo Gujarati (2000) e Kmenta (1994), existe multicolinearidade.

A especificação plena do modelo inclui a equação de regressão e os pressupostos, segundo Gujarati (2000) e Kmenta (1994). A análise exploratória de dados deve preceder qualquer aplicação de técnicas estatísticas multivariadas. Isto se justifica por diversos fatores, destacando-se a verificação de pressupostos tais como a linearidade de dados, a normalidade e a homoscedasticidade (MESQUITA, 2010).

Para se realizar a regressão linear, utilizou-se o *software* bastante empregado em pesquisas de Ciências Sociais, com a finalidade de facilitar o entendimento, a execução e a aplicação dos cálculos inerentes à análise estatística escolhida. Trata-se do *Statistical Package for Social Sciences (SPSS)*.

### 3.4 Hipóteses e variáveis

Segundo Mesquita (2010), caso a variável independente não tenha influência sobre a dependente, as suas variações não serão acompanhadas pelas variações da dependente e, neste caso, a reta de regressão seria paralela ao eixo horizontal, ou ainda, o  $\beta_i$  seria estatisticamente igual a zero. Neste caso, para avaliar a importância da variável independente para explicar a variável dependente, pode-se recorrer a elaboração de testes de hipóteses, testando-se  $H_0: \beta = 0$ , contra  $H_1: \beta \neq 0$ , quando não se conhece, *a priori*, os valores do parâmetro (MESQUITA, 2010).

Quanto às variáveis, foi possível identificar algumas independentes com as quais

se trabalhou com a dependente, conforme discriminadas a seguir:

**Variável dependente:**

Execução orçamentária anual total e suas variações.

**Variáveis independentes:**

- i) Pagamento de pessoal – que reúne tudo o que é pago aos servidores públicos federais em termos de salário;
- ii) Juros e encargos da dívida pública federal – o que a União paga para rolagem da dívida pública interna e externa;
- iii) Outras despesas correntes de custeio – o montante destinado à manutenção da máquina pública;
- iv) Investimentos – valores destinados a obras do Estado para alavancagem da economia, como pontes, rodovias etc.;
- v) Inversões financeiras – consideradas pelo Governo como investimentos, são despesas que não demandam aumento de capital. Normalmente ligadas a manobras contábeis como aquisição de terrenos e capitalização de órgãos do próprio Governo;
- vi) Operações de crédito externo – quando há captação de recursos no exterior, devidamente autorizada pelas autoridades monetárias e pelo Senado Federal; e
- vii) Amortização da dívida pública total – refere-se ao refinanciamento e à rolagem da dívida.

Para a análise estatística, todas as variáveis encontram-se em índices percentuais, representando a variação, por exercício financeiro, entre o total de recursos previsto em orçamento *versus* o realizado ao final do ano (TAB.5).

## 4. RESULTADOS DA PESQUISA

Este capítulo discorrerá paulatinamente sobre a dotação e a execução orçamentária, apresentando a análise estatística multivariada sobre o orçamento brasileiro, bem como a evolução da despesa e da dívida pública brasileira.

### 4.1 A dotação orçamentária federal brasileira

Uma das peças fundamentais que compõe o orçamento público brasileiro é a Lei Orçamentária Anual (LOA). É neste documento em que são alocados, especificamente, os recursos a serem utilizados por todos os poderes constitucionais e seus órgãos vinculados, por cada programa e ação de governo. Mesmo com todas as formalidades documentais e de trâmite institucional, o orçamento da União apresenta uma séria volatilidade, conforme apresentado nas TAB.4 e 6.

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

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

Esse intervalo-limite de tolerância, segundo os autores, é necessário para as etapas graduais exigidas pelo processo incremental orçamentário, inclusive com o aumento de recursos. Como já visto, no orçamento incremental não há retorno a um

estágio anterior. As etapas são analisadas como pré-requisito para se passar para um estágio posterior de aumento de atividades como também aumento de recursos.

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

O desequilíbrio no fluxo de dotação de recursos está explícito na TAB. 4, excetuando-se as despesas obrigatórias como as do grupo “Pessoal e Encargos”. Os demais grupos de despesa apresentam grandes alterações, com destaque inclusive para “Investimentos”.

TABELA 4 – Variação ano a ano, por grupo de despesa. Dotação orçamentária de 2000 a 2011.

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

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (2011).

A tabela 4 foi confeccionada a partir dos valores nominais fornecidos pelo Governo Central, mais especificamente a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) subordinada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Os dados

constam do Anexo I.

Percebe-se que o grupo “Pessoal e Encargos” mantém um fluxo equilibrado de dotação orçamentária, assim como o grupo “Outras Despesas Correntes”, que considera os recursos para a manutenção da máquina pública. Ambas as rubricas normalmente só apresentam aumento na dotação orçamentária para as despesas de um ano para o outro, mas não uma alteração significativa de alocação de recursos para a execução propriamente dita (gasto), que caracterize uma volatilidade orçamentária. São rubricas, ou grupo de despesas, que o Governo considera como prioridade para a alocação de recursos, em detrimento dos demais grupos, não faltando, portanto, recursos orçamentários e financeiros.

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

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

É importante ressaltar que as variações observadas na TAB.4 na rubrica “Investimentos”, são acompanhadas de certa forma pelos grupos “Juros e Encargos da

Dívida” e “Amortização da Dívida”. Por exemplo: na variação de 2002 para 2003, enquanto a “Amortização da Dívida” crescera 123,5%, houve também aumento nos “Juros e Encargos da Dívida”, enquanto o grupo de despesa “Investimentos” apresentou queda de -23,3%, sendo que já apresentara percentual negativo no período anterior. O mesmo pode ser observado em períodos seguintes (2003 para 2004 e 2010 para 2011).

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

De certa forma, na análise geral da TAB.4, observa-se que a alta volatilidade das rubricas “Juros e Encargos da Dívida” e “Amortização da Dívida” sugere uma grande influência na variação da dotação global, considerando-se todas as contas, bem como no fluxo das dotações de todo o período estudado, refletindo talvez a incapacidade gerencial do Governo em controlar gastos e destinar mais recursos para investimentos.

Na primeira coluna da TAB.4, as inversões financeiras são consideradas pelo Governo como investimentos. Tratam-se de manobras contábeis entre órgãos vinculados da Administração direta e indireta, que não geram aumento patrimonial ou retorno em termos de compensação (retorno sobre o investimento). Capitalização de estatais ou aquisições de entidades do mercado financeiro (estatização de bancos) também são alguns exemplos do que pode ser contabilizado nesse grupo de despesa.

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

influência na instabilidade total do orçamento.

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

As altas variações nas dotações orçamentárias refletem, segundo alguns autores, a falta de planejamento e o desprezo por um histórico orçamentário ou a ingerência política extrema em termos de processo decisório sobre o orçamento (RUBIN, 1988).

Vários são os fatores que podem influenciar e explicar as variações percentuais das dotações orçamentárias apresentadas na TAB.4, não havendo uma questão específica que justifique a volatilidade de um único grupo de despesa.

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

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

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

riscos para anos fiscais vindouros.

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

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

A consequência dessa ação de governo, à época, seria o aumento da dívida pública e das despesas com pagamento de juros se refletindo em exercícios financeiros futuros. Essas situações podem justificar o aumento da dotação orçamentária das rubricas “Amortização da Dívida” e “Juros e Encargos da Dívida”, para 2003, corroborando com a redução no grupo de despesa “Investimentos” no orçamento daquele ano (TAB.4). A redução da dotação de recursos orçamentários em “Investimentos” pode então advir da falta de opção do Governo em realocar recursos, em prol das despesas obrigatórias como as do grupo “Pessoal e Encargos” e pagamento dos serviços da dívida.

Porém, a imprecisão de fatos específicos ligados à volatilidade da dotação

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

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

No caso brasileiro, a execução orçamentária federal também se apresenta extremamente volátil, com variações entre os recursos previstos *versus* o que foi realizado que flutuam entre -58,63% (“Amortização da Dívida”, 2001) e -0,39% (“Pessoal e Encargos”, 2002). Na TAB.5 a seguir, excetuando-se o grupo de despesa “Pessoal e Encargos” que mantém certo equilíbrio nas variações ano após ano, até mesmo por se tratar de um gasto obrigatório, as manifestações voláteis são evidentes, com destaque para “Juros e Encargos da Dívida”, “Investimentos”, “Amortização da Dívida” e “Soma” (total). A Tabela apresenta os índices de variações dentro do exercício, ou seja, o percentual de recursos orçados *versus* o efetivamente realizado.

TABELA 5 – Execução orçamentária - grandes grupos de despesa - previsto *versus* realizado.

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

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (2012).

A TAB.5 foi produzida com base nos dados fornecidos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), constantes do Anexo I, em que podem ser observados os valores nominais do orçamento público federal do Brasil, no período analisado na presente pesquisa (2000 a 2011). Possui um número de observações superior à TAB.4 uma vez que esta apresenta a variação de um ano fiscal para outro, iniciando-se com o intervalo de 2000 a 2001. As variações na execução orçamentária são observadas, na TAB.5, dentro de cada exercício financeiro.

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

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

Os índices negativos demonstram que o montante de execução dos recursos orçamentários ficou abaixo do inicialmente previsto. Ao se observar a TAB.5 nota-se que nenhum dos grupos de despesa obteve percentual positivo. Somada a essa situação, tem-se ainda a volatilidade abrupta como apresentada na coluna “Soma”. A variação flutuou de -4,13% em 2002 até -46,83 em 2004 no conjunto de todos os grupos de

despesa. Então, nesse período de doze anos fiscais, o Governo e sua equipe orçamentária não conseguiu prever que um grupo de despesa sequer pudesse ser executado dentro de parâmetros inicialmente estipulados, ou seja, dos recursos inicialmente previstos em orçamento de determinado ano fiscal.

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

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

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

Essas alterações são demandadas pelos parlamentares. Cada parlamentar (513 deputados e 81 senadores) tem o direito de acrescentar ao orçamento, R\$ 15 milhões. Esses acréscimos são chamados de emendas parlamentares. Essas emendas se referem aos interesses de suas bancadas e suas bases eleitorais. Muitas vezes representam o

atendimento a pleitos diversos e interesses pessoais, indo de encontro às necessidades daqueles que o elegeram ou de seus Estados de origem (MENDES, 2006).

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

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

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

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

#### **4.3 Determinantes da execução orçamentária federal – 2000 a 2011**

Alguns autores chegaram a determinadas conclusões sobre os orçamentos

públicos de nações industrializadas, tanto nos EUA quanto em países da Europa, cujas pesquisas levantaram a questão da volatilidade da execução orçamentária (JONES *et al*, 2009; RUBIN, 1990; RYU, 2009; SCHICK, 2000).

A volatilidade nos estudos de Jones *et al* (2009) se baseou justamente por um fluxo de execução de recursos orçamentários irregular. Quando estudou o orçamento dos EUA, percebeu que havia um longo período de calmaria em termos de execução orçamentária, às vezes culminando com euforia de execução de despesas, como característica da influência política sobre o orçamento, dentre outras ingerências, com alocação desordenada de recursos em programas de governo não prioritários.

Muitos autores debatem sobre o princípio de que o orçamento público não pode ser incremental e muitas vezes não passa de um instrumento meramente político (JONES, TRUE & BAUMGARTNER, 1997; JONES *et al*, 2009; RUBIN, 1997). Outros discutem a dificuldade de se padronizar o orçamento em termos de processos decisórios, sistemas ou tipos de execução de procedimentos orçamentários haja vista a amplitude de interpretação dos modelos teóricos e a interação entre eles. Alguns pesquisadores buscaram comprovar tais assertivas, em pesquisas empíricas recentes, o que faz o tema “orçamento público” sair do contexto meramente teórico.

Com o objetivo de testar um modelo que analisasse quantitativamente o orçamento público empregado no Brasil, indo talvez um pouco além do *Friction Model* estudado por Jones *et al* (2009), que considerou uma série de variáveis qualitativas como a cultura dos países pesquisados, foram selecionados sete grandes grupos de despesa da União, quais sejam “Pessoal e Encargos”, “Juros e Encargos da Dívida”, “Outras Despesas Correntes”, “Investimentos”, “Inversões Financeiras”, “Amortização da Dívida” e “Operações de Crédito Externo”, para compor a análise estatística.

Em uma leitura inicial da base de dados utilizada na pesquisa, particularmente as

tabelas constantes dos Anexos, a TAB.4 e a TAB.5, em que a volatilidade é visível, optou-se por trabalhar com uma análise estatística quantitativa de variáveis (todos os grupos de despesa e o total), desprezando-se o emprego ou a necessidade de se lidar com variáveis qualitativas do tipo *dummy*.

Considerando-se, como a literatura sugere, que o fator político, e no Brasil o político-partidário inclusive, não deixará de existir (REZENDE, 2003; RUBIN, 1990), tal fator também não foi considerado nos testes estatísticos do presente trabalho, bem como determinados eventos eleitorais já citados. A pesquisa concentrou-se então nos números acessados dos órgãos públicos federais.

Com o auxílio do software *Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)*, foram feitas sete regressões lineares simples obtendo-se os seguintes índices (TAB.6):

TABELA 6 – Resumo das regressões lineares simples das variáveis independentes.

Var. dependente: Total das despesas. Variáveis independentes:	Coef. Beta	Teste t	R <sup>2</sup> ajustado	significância	Durbin- Watson
Pessoal e Encargos	0,196122	0,632475	-0,057690	0,5412675	1,798651
Juros e encargos da dívida	0,625092	2,532458	0,329814	0,0297453	1,677641
Outras despesas correntes	-0,269085	-0,883510	-0,020352	0,3977040	1,834390
Investimentos	-0,320586	-1,070270	0,013053	0,3096498	1,305221
Inversões financeiras*	0,173538	0,557230	-0,066873	0,5896241	1,519939
Amortização da dívida (a)	0,961319	11,036910	0,916549	0,0000000	0,423637
Op crédito externo (b)	-0,065877	-0,208774	-0,095226	0,8388159	1,540535

Fonte: O autor com dados processados no SPSS (2013).

Na análise da TAB.6, percebe-se o destaque da variável “Amortização da Dívida”. O coeficiente *B*, no valor de 0,96, com nível de significância igual a 0,0, indica relação positiva e significativa. O R<sup>2</sup> ajustado indica que 91,65% das variações da execução orçamentária são explicados pela variável “Amortização da Dívida”, portando sendo uma importante variável para validação do modelo.

Como o teste de Durbin-Watson (0,42) indicou a presença de auto-regressão, foi

utilizado o procedimento iterativo Cochrane-Orcutt para correção, o que melhorou substancialmente os números, alcançando-se  $R^2$  ajustado de 0,983, coeficiente *Beta* de 0,993, teste “t” de 23,81, significância de 0,000 e DW de 1,487.

Desta forma, a relação da variável independente com a dependente apresenta-se ainda mais forte. A variável “Amortização da Dívida”, pelo novo  $R^2$  ajustado, explica a variação da dependente em 98,3%, validando o modelo e a hipótese de que a despesa com a amortização da dívida pública influencia a variação da execução orçamentária brasileira em quase 100%. É como se a instabilidade e a falta de efetividade na execução orçamentária em sua totalidade, isto é, o não cumprimento na íntegra daquilo realmente previsto no início do exercício financeiro, para todos os grandes grupos de despesa, inclusive investimentos, fosse realmente de responsabilidade da execução e aplicação de recursos para pagamento de despesas inerentes à dívida pública.

As demais variáveis, de forma isolada, isto é, após a realização de uma regressão linear simples para cada rubrica, não possuem uma relação significativa com a variável dependente, exceto no caso de juros e encargos da dívida. Os coeficientes *Beta* apresentaram-se muito baixos, alguns com relação negativa, isto é, variaram em sentidos opostos, como foram os casos das variáveis “Outras Despesas Correntes”, “Investimentos” e “Operações de Crédito Externo”.

As significâncias mostraram-se altas. Consequentemente os índices do teste “t” apresentaram-se não significativos, caracterizando, em um primeiro momento, que as variáveis independentes (exceto “Amortização da Dívida”) não exercem qualquer influência na variável dependente. Os valores DW não detectaram perturbações auto-regressivas e a análise de resíduos não sugeriu desvios de normalidade nem heteroscedasticidade, conforme gráficos apresentados no Apêndice.

De fato, retornando a análise da TAB.5, são observadas pequenas variações

percentuais nos grupos de despesa “Pessoal e Encargos” e “Outras Despesas Correntes”, por exemplo. Embora envolvam alto volume de recursos (mais da metade das despesas), contribuíram com apenas -1,34% e -3,39%, respectivamente, nas alterações da execução orçamentária no exercício de 2011 (Anexo I). Porém, juntas representaram 52,1% de todos os recursos empregados naquele ano. Só as despesas correntes, que em grande parte são compostas por gastos com a manutenção da máquina pública, somaram R\$ 681 bilhões naquele ano (40,4%).

Mesmo com destaque para a variável “Amortização da Dívida”, não foram descartadas as importâncias das demais variáveis independentes, no que diz respeito à influência na execução orçamentária. Na análise dos índices da TAB.6, a variável “Juros e Encargos da Dívida” explica a alteração da variável dependente em 33%, sendo portanto uma variável significativa. Nas TAB.4 e 5, as variações percentuais de recursos orçamentários dessa mesma rubrica flutuam de -50% a 60%, demonstrando uma irregularidade de fluxo orçamentário importante.

O mesmo pode ser observado na variável independente “Investimentos”. Na análise entre o previsto *versus* o realizado (TAB.5) houve flutuações de recursos entre -19,11% a -53,75%, no período de 2000 a 2011. A questão não fica muito diferente na dotação de recursos propriamente dita de um exercício para o outro (TAB.4). Há flutuações de -2,3% a 60,8% sem que se possa identificar a lógica da decisão do gestor público acerca do acréscimo ou corte na previsão orçamentária.

Como a variável “Investimentos” representou apenas 1,8%, em média, do total das despesas realizadas pelo Governo no período estudado, sendo uma rubrica que naturalmente pode ser utilizada pela autoridade orçamentária para suprir outros grupos de despesa quando há escassez de recursos, é também considerada uma variável importante para tentar explicar a volatilidade orçamentária do Brasil.

Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2012), os investimentos no Brasil comportam-se em torno de 1% do PIB, conforme observado na TAB.7.

TABELA 7 – Despesa total executada em investimentos federais.

Ano fiscal	Despesas executadas em		% Investimento sobre o PIB
	investimentos	PIB nominal	
2000	10.099,0	1.179.482,0	0,86
2001	14.580,0	1.302.136,0	1,12
2002	10.127,0	1.477.822,0	0,69
2003	6.452,0	1.699.948,0	0,38
2004	10.866,0	1.941.498,0	0,56
2005	17.335,0	2.147.239,0	0,81
2006	19.607,0	2.369.484,0	0,83
2007	34.027,0	2.661.344,0	1,28
2008	36.211,0	3.032.203,0	1,19
2009	45.849,0	3.239.404,0	1,42
2010	53.364,0	3.770.084,9	1,42
2011	48.434,0	4.143.013,3	1,17
Em R\$ milhões			

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2012).

Além de não ser uma despesa obrigatória, os investimentos têm uma baixa participação nas despesas totais. Em 2000, ainda segundo a STN, as despesas com investimentos foram de 1,14% do total da dotação orçamentária executada, e de 0,8% do PIB. Já em 2011, os investimentos representaram 2,34% das despesas totais executadas, enquanto a soma dos grupos “Pessoal e Encargos” mais “Outras Despesas Correntes” (manutenção da máquina pública) foi de 42,54% do total.

Após diversos testes realizados com a utilização do *SPSS*, chegou-se à conclusão que a única regressão linear múltipla (TAB.8) que atende aos resultados demandados e que não viola pressupostos foi o das variáveis “Amortização da Dívida” e “Investimentos”. Esta escolha foi alcançada pela solução do método *Stepwise* do *SPSS*.

TABELA 8 – Regressão linear múltipla.

Regressão múltipla		Variável dependente: Total das despesas		
Variável independente	Beta	Teste t	FIV	Sig
Amortização da dívida	1,075857	14,24885	1,34724	0,00000
Investimentos	0,225609	2,988006	1,34724	0,01525
Constante	14,64768	3,079065		0,01316
R <sup>2</sup> ajustado	0,953452	DW	2,13794	

Fonte: O autor com dados processados no SPSS (2013).

Pela TAB.8, as variáveis independentes “Amortização da Dívida” e “Investimentos” explicam 95,35% da variação orçamentária do período analisado, índice corroborado pela significância igual a zero que ratifica a estreita relação das variáveis independentes com a variável dependente. Os índices *Beta* positivos confirmam a estreita relação entre as variáveis e a influência das independentes perante a variável dependente.

De fato, as duas variáveis independentes “Amortização da Dívida” e “Investimento” explicam a variação da execução orçamentária por motivos distintos. A primeira pela forte volatilidade (não regularidade) da frequência dos índices na dotação e na execução orçamentária; a segunda pela sequência negativa apresentada na execução do orçamento (TAB.4 e 5), caracterizando evasão de recursos da rubrica.

A variável “Juros e Encargos da Dívida” permanece, empiricamente, como uma variável importante, uma vez que explica a variação do orçamento em quase 33%, conforme já mencionado (TAB.6). Além disto, é um grupo de despesa que vai compor a dívida pública, no cômputo do resultado nominal do Governo, que tem apresentado-se deficitário, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2012), tabela constante

do Anexo III. Os déficits nominais consecutivos transformam-se em dívida pública.

Ao analisar as tabelas constantes do presente trabalho, forjadas pela análise quantitativa do modelo proposto na pesquisa, percebe-se que o orçamento brasileiro é extremamente volátil, carece de programação e planejamento de médio e longo prazos, e que o grande volume de dinheiro destinado ao pagamento da dívida pública interfere na alocação de recursos para outras demandas, inclusive para investimentos.

Os sete grandes grupos de despesa selecionados para a pesquisa, e suas variações durante os processos de dotação e execução orçamentária explicitam a alta volatilidade do orçamento público brasileiro por várias razões. Uma delas é a falta de recursos para pagamento da dívida, que faz a autoridade orçamentária buscá-los em outras rubricas inicialmente previstas para outros fins. Isto quer dizer que o programado para ser amortizado na dívida pública não é realizado por falta de recursos suficientes.

Ao mesmo tempo a variação da rubrica “Investimentos” com percentuais negativos em sequência (TAB.5) é explicada pelo adiamento do Governo em realizar esse tipo de despesa, também por falta de disponibilidades, sendo sua previsão orçamentária remanejada para outras contas, como “Despesas Correntes de Custeio” ou até mesmo para os serviços da dívida.

#### **4.4 A evolução da despesa e da dívida pública brasileira**

Partindo do pressuposto de que a dívida pública e as despesas de um modo geral vêm aumentando no Brasil de forma recorrente (TAB.9, FIG.8 e FIG.9), e tendo em vista que a questão da amortização da dívida e o pagamento de juros dos serviços da dívida pública são fatores determinantes da volatilidade e do não cumprimento da execução orçamentária brasileira em sua totalidade, conforme se constatou nesta investigação, faz-se oportuno discorrer, neste Capítulo sobre o assunto em tela.

Pela situação demonstrada na pesquisa, o Governo, além de não estar obtendo êxito com a questão da programação e do planejamento estratégicos orçamentários com a finalidade de se evitar a instabilidade na execução orçamentária, não tem conseguido sucesso no controle de seus gastos, o que pode, dentre outros óbices à estabilidade das contas públicas, gerar inflação, segundo Sharp e Flenniken (1978).

Essa situação tem-se refletido no aumento das despesas, na própria dívida pública e no remanejamento de recursos de outras rubricas de despesa, para finalidades diferentes daquelas inicialmente previstas em orçamento.

A FIG.8 apresenta a evolução real da dívida pública federal total de 1999 a 2011, corrigida pelo IGP-DI.

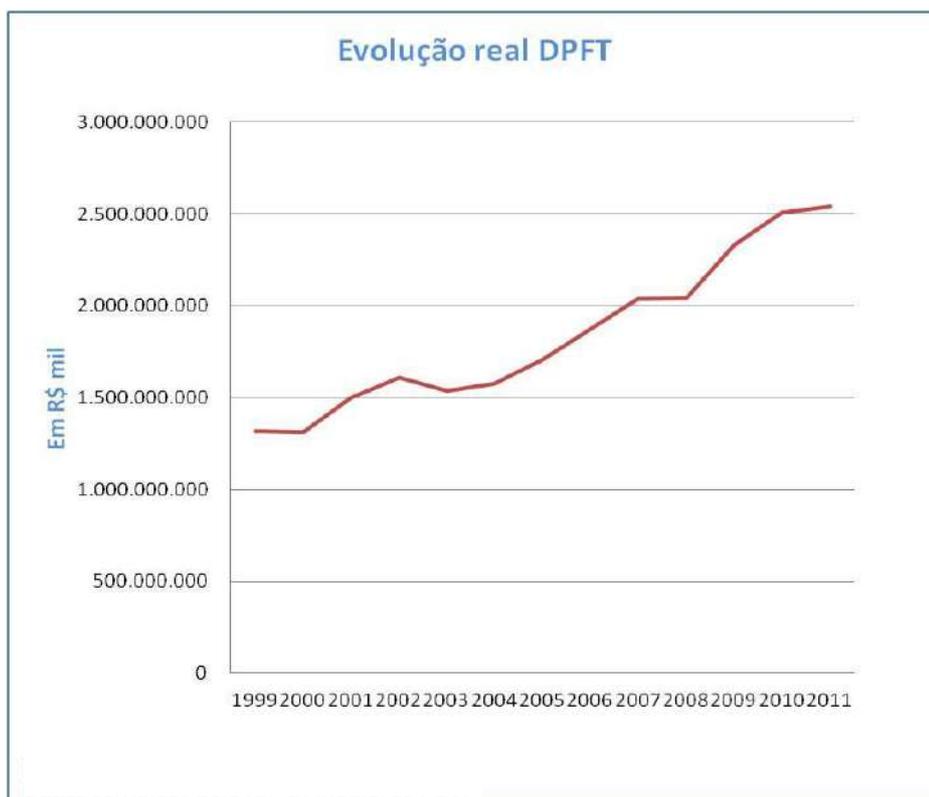


FIGURA 8 – Evolução real da dívida pública federal total 1999 – 2011.

Fonte: Min Fazenda/Tesouro Nacional e MPOG/Secretaria de Orçamento Federal.

TABELA 9 – Evolução da dívida pública federal total de 1999 a 2011.

Dívida Pública Federal Total			
Saldos em 31 de dezembro			
Em R\$ Mil	Atualizações		
	Valores nominais	IPCA	IGP-DI
1999	468.044.905,82	1.002.856.981,99	1.316.797.538,05
2000	531.217.845,20	1.074.044.750,58	1.313.595.487,62
2001	670.226.540,00	1.258.527.669,98	1.501.776.608,18
2002	816.165.868,93	1.361.915.624,75	1.611.193.041,85
2003	956.689.111,39	1.460.563.370,59	1.537.973.415,47
2004	1.072.385.054,76	1.521.563.529,60	1.575.762.599,46
2005	1.231.412.242,81	1.653.149.322,88	1.707.599.357,10
2006	1.375.441.704,40	1.790.264.886,91	1.875.002.131,44
2007	1.571.537.427,22	1.958.211.276,52	2.038.755.504,33
2008	1.751.946.771,65	2.061.336.939,05	2.043.295.519,77
2009	2.035.552.049,90	2.296.027.485,11	2.332.131.983,57
2010	2.313.634.455,79	2.464.098.265,65	2.510.756.111,43
2011	2.542.106.355,92	2.542.106.355,92	2.542.106.355,92
	378,54	136,69	93,52
		<=Variações% período=>	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2011).

A dívida pública federal total, conforme a FIG.8 e a TAB.9 acima, quase dobrou de tamanho, em valores reais corrigidos pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, em detrimento à taxa básica de juros, em queda, conforme a FIG.9 a seguir. Em valores nominais, a dívida pública quase quadruplicou. Já o saldo corrigido pelo índice oficial de inflação do Governo, o IPCA, elevou-se a quase uma vez e meia do valor original.

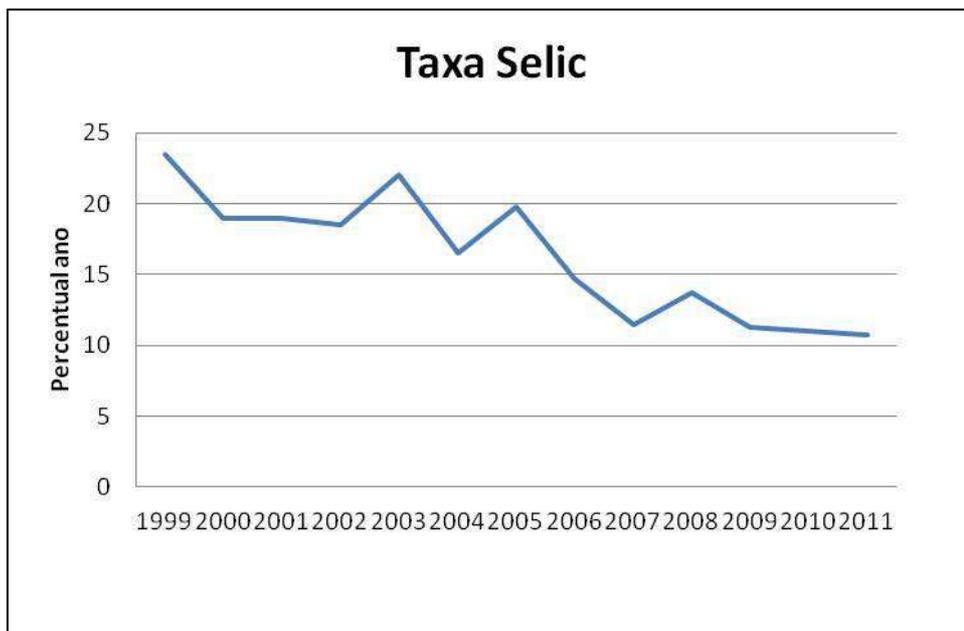


FIGURA 9 – Taxa básica de juros – 1999 a 2011.

Fonte: Banco Central do Brasil (2013).

Em determinados momentos o Governo busca soluções contábeis para gerar superávit primário, caracterizando a manipulação orçamentária para adequar as contas públicas ao fechamento do exercício financeiro. Em 2010 e 2012 houve antecipação de dividendos de estatais para se gerar superávit primário (MPOG/SOF, 2013).

No fechamento das contas do Governo (Tesouro Nacional), o superávit primário é de fundamental importância para o pagamento dos juros do refinanciamento da dívida, o que gera, por último, o déficit nominal que normalmente é acrescido ao saldo da dívida pública (Anexo III). Segundo o Banco Central do Brasil (2013), o déficit nominal acumulou em janeiro deste ano, R\$ 107,7 bilhões em doze meses. De 2000 a 2011, o déficit somou R\$ 596 bilhões em valores nominais (não corrigidos pela inflação), isto é,

cerca de 23% do saldo da dívida pública federal total bruta de dezembro de 2012.

A DPFTB, segundo o Banco Central (2013), encerrou o ano de 2012, com R\$2,585 trilhões de saldo, representando 58,6% do PIB. Em janeiro de 2013, segundo a mesma autarquia, a dívida pública bruta já somava R\$ 2,623 trilhões, correspondendo a 59% do PIB.

Outros artifícios têm sido utilizadas pelo Poder Executivo para gerar caixa de forma tempestiva, ou simplesmente postergar a execução da despesa, para gerar recursos para pagamento dos juros da dívida. É o caso, por exemplo, de uma operação contábil chamada de Restos a Pagar. O Governo, como em um *ultima ratio*, transfere para os exercícios seguintes o pagamento de despesas contratadas no exercício fiscal corrente, por total esgotamento da capacidade de gerar disponibilidades financeiras, o que compromete a geração de receita (portanto de disponibilidades financeiras) para a execução orçamentária de anos fiscais futuros.

Segundo informações da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), foram transferidos de 2012 para 2013, R\$ 178 bilhões a título de Restos a Pagar (RP), relativos à execução orçamentária de 2012 (MPOG/SOF, 2013). Esse valor representa quase 22% das despesas totais e 96,2% da folha de pagamento de pessoal do ano passado, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (Anexo III). Os RP deverão ser pagos com disponibilidades financeiras em princípio inexistentes, o que obrigará o Governo a buscá-las em alguma fonte. Seu valor então poderá juntar-se à dívida pública.

O processo orçamentário brasileiro em si, é revestido de organização e até certo modo, de controle na parte documental e formal dos processos, isto é, na forma de ser apresentado, haja vista as três peças orçamentárias e leis básicas que são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como a existência de um calendário orçamentário do fluxo documental.

A questão da volatilidade brasileira está no gestor público tomador de decisão e nos agentes de pressão que envolvem todo o processo orçamentário do Brasil. O conceito teórico sobre um orçamento público que vise os resultados do governo enfrenta contradições e complexidades em sua execução, na prática (SCHIK, 1969).

Em detrimento ao aumento das receitas tributárias que, segundo o próprio Governo, ultrapassaram 1trilhão de reais em 2012 (MPOG/SOF, 2012) as despesas são as que continuam aumentando ano após ano (FIG.10). O mesmo pode ser constatado no aumento da dívida pública federal total, em valores nominais e corrigidos, de 2000 a 2011 (TAB.9).

Segundo dados da Secretaria de Orçamento Federal (2012), as despesas ligadas à dívida pública representaram cerca de 30% do total da execução orçamentária de 2011. A manutenção da máquina pública representou 33%, enquanto os investimentos foram pouco mais de 2% do total das despesas (Anexo I).

Percebe-se, mais uma vez que parcela pouco significativa é destinada às atividades essenciais do Estado (investimentos) e que as despesas com os serviços da dívida em geral (amortização e juros) têm de fato impedido o Governo de executar o orçamento federal na sua totalidade e de forma regular, como inicialmente elaborado.

É oportuno lembrar que o aumento das despesas sem o devido lastro para honrá-las, proporciona o aumento da dívida pública interna ou externa do País, como consequência dos sucessivos déficits nas contas públicas. Nessa situação o Governo ver-se-á obrigado a buscar recursos por intermédio de contratos de empréstimos, com a finalidade de custear suas despesas e o acúmulo da dívida pública.

Não bastasse o descontrole na contenção de despesas, a volatilidade da execução orçamentária advinda do aumento dos gastos públicos e a falta de investimentos, podem indiretamente possuir reflexos da conjuntura macroeconômica e na condução da

economia doméstica. Segundo o Banco Central, na Ata da 174ª reunião do Copom, a inflação volta a dar sinais de vigor. Em março deste ano, o IPCA fechou em 6,59% no acumulado de doze meses, com preços livres variando na casa dos 8,20% a.a. O IGP-DI variou no mesmo período 7,97%, alimentando péssimas esperanças do retorno da inflação de dois dígitos.

O saldo da balança comercial acumulado em doze meses recuou para US\$ 11,8 bilhões em março. O déficit em transações correntes acumulou, em doze meses, US\$ 63,5 bilhões em fevereiro de 2013, equivalente a 2,8% do PIB 2012. Há também grave e histórica retração na indústria.

As questões econômicas inevitavelmente se refletem na gestão orçamentária brasileira. A receita do Governo este ano será reduzida em cerca de R\$ 53 bilhões, em relação ao previsto inicialmente na LOA aprovada pelo Congresso.

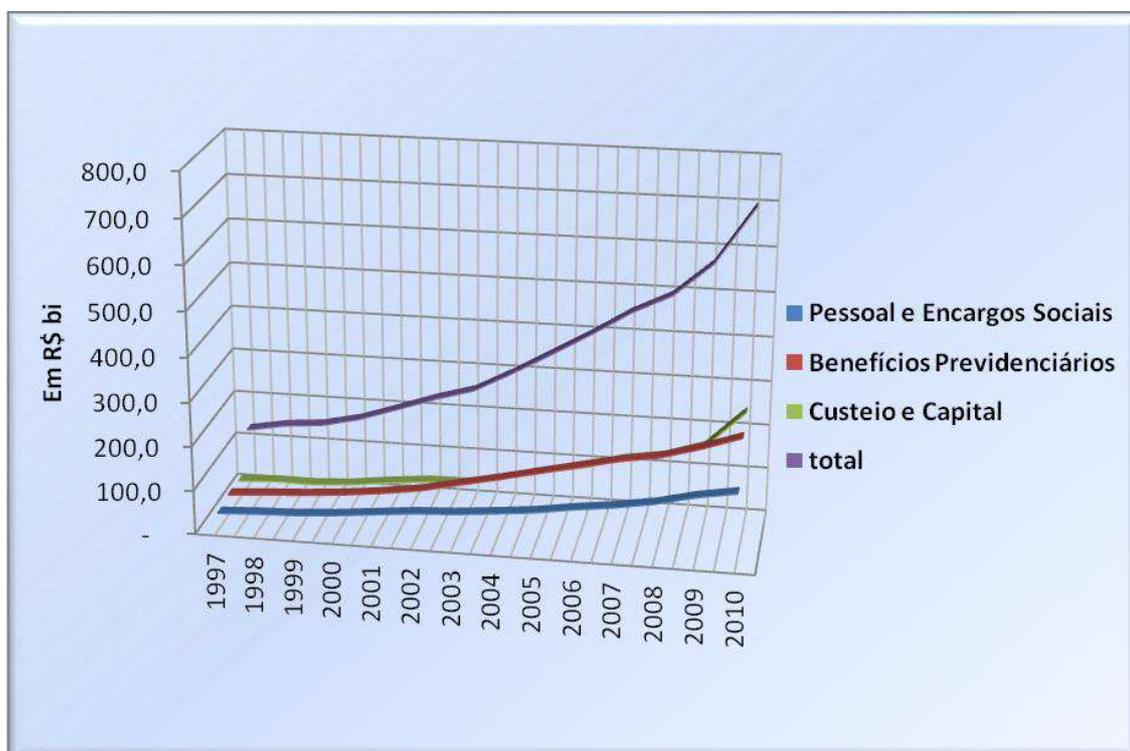


FIGURA 10 – Despesas primárias nominais do Governo Federal do Brasil (1997 – 2010).  
Fonte: Elaborado pelo autor. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2011).

O resultado do Tesouro Nacional registrou queda marginal na dívida pública de 0,01% em abril deste ano, segundo informações divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). No mês passado, as emissões da dívida pública somaram R\$ 39,41 bilhões, de acordo com o Tesouro Nacional, ao mesmo tempo em que os resgates (vencimentos) totalizaram R\$ 55,5 bilhões.

Com isso, houve um resgate líquido (vencimentos superando emissões) de R\$ 16,1 bilhões em abril, baixando a dívida em igual proporção. Entretanto, as despesas com juros elevaram a dívida pública em R\$ 15,93 bilhões. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, a dívida pública vai continuar crescendo neste ano, e pode somar mais R\$ 232 bilhões ao saldo, em relação a 2012. Os dados constam no Plano Anual de Financiamento (PAF) do Tesouro Nacional. O documento prevê um patamar entre R\$ 2,1 trilhões, o que representaria um crescimento de R\$ 92 bilhões, e R\$ 2,24 trilhões, para a dívida pública brasileira no fim deste ano.

Deste modo, a estimativa de expansão da dívida pública, em 2013, varia de 4,58% a 11,55%. No caso da dívida interna, segundo a STN, foi registrada estabilidade em R\$ 1,85 trilhão em abril - mesmo patamar de março. Já a dívida externa brasileira, resultado da emissão de bônus soberanos no mercado internacional e de contratos firmados no passado, o governo contabilizou a redução de 0,02% no mês passado, para R\$ 88,5 bilhões. Em março, o estoque da dívida externa estava em R\$ 88,7 bilhões.

Os títulos atrelados aos juros básicos da economia (os pós-fixados), por sua vez, tiveram sua participação elevada em março. No fim do mês passado, estes títulos públicos representavam 22% do estoque total da dívida interna, ou R\$ 407 bilhões, contra 21,6% do total (R\$ 400 bilhões) em março de 2013. A parcela da dívida atrelada aos índices de preços (inflação) somou 38,5% em abril deste ano, ou R\$ 713 bilhões, contra 37,9% do total em março deste ano – o equivalente a R\$ 702 bilhões.

As dificuldades do Governo vão além da capacidade de gestão da dívida pública. Segundo o MPOG, o orçamento para 2013 terá um montante de R\$ 28 bilhões em gastos bloqueados. Como em anos anteriores, o corte nas despesas poupa as áreas estratégicas (saúde, educação e ciência e tecnologia), investimentos (Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, Copa do Mundo e Olimpíada) e os programas sociais do governo (Brasil sem Miséria). O anúncio foi feito em conjunto, pelos ministros da Fazenda, Guido Mantega, e do Planejamento, Miriam Belchior.

Embora seja o menor corte no orçamento, na era governamental de Dilma Rousseff, os sinais são de que a volatilidade e falta de disponibilidades para cumprir o orçamento continuarão corroborando com o que foi estudado na presente pesquisa. Os contingenciamentos são na verdade o prenúncio da falta de dinheiro para a regular e equilibrada execução do orçamento público, assim como fora concebido desde os projetos de Lei enviados ao Congresso, e uma tentação para aumento da dívida.

Como consequência, os investimentos deverão ser o conjunto de contas públicas a ser prejudicado mais uma vez, com cortes extremos. O aumento da dívida pública continuará como saída confortável para o Governo que não deixará de realizar despesas com pessoal, manutenção da máquina e em áreas sociais, principalmente em um ano eleitoral como será 2014. Em 2011 o Governo contingenciou R\$ 50 bilhões e, no ano seguinte, o bloqueio foi de R\$ 55 bilhões.

A peça orçamentária para 2013 prevê R\$ 2,27 trilhões em receitas, sendo R\$ 610,1 bilhões para a rolagem da dívida pública. Os investimentos somam R\$ 86,3 bilhões. Estão previstos mais de R\$ 72 bilhões em renúncia de receitas (dinheiro que deixa de entrar nos cofres públicos) por conta das desonerações a vários setores da economia anunciadas pelo governo. Então a gestão orçamentária brasileira permanece em um ciclo vicioso que só faz aumentar a dívida e o gasto públicos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O orçamento é uma peça difícil de ser gerida, segundo alguns autores (RUBIN, 1988). Difícil também é encontrar as nações que o tratem com a eficácia ideal defendida pela literatura (DRAPER & PITSVADA, 1981). Há dificuldades de implantação de alguns processos, como o orçamento decremental, por exemplo, que se trata de uma forma orçamentária bastante desafiadora, segundo Tarschys (1981), que visa basicamente corte rigoroso de despesas. Manter qualidade com corte de gastos é algo que nem as nações mais ricas conseguem fazer.

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

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

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

Muito menos, seria incremental o orçamento público brasileiro, haja vista a forte

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

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

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

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

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

Lindblom (1981) lembra sobre os cuidados que se deve ter com as decisões

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

De acordo com os resultados da pesquisa, é possível ousar em dizer que não há regularidade no fluxo de dados, na dotação e na execução orçamentária brasileira (alocação de recursos e realização da despesa), de modo a considerar o orçamento de fato e de direito, uma peça gerencial voltada para resultados e para programas macrofactíveis de Estado. Esta situação impede classificar o orçamento brasileiro nos modelos conceituais fornecidos pela literatura, em termos práticos. Se assim o fosse, facilmente o PPA seria cumprido e rigorosamente obedecido em respeito à continuidade administrativa e, tampouco, não caberiam propostas irresponsáveis e de cunho autoritário como o Orçamento Impositivo que o Congresso Nacional tenta normatizar para 2014, buscando, numa guerra ideológica de suscetibilidades tacanhas, paralisar o Executivo.

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

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

Diante dos estudos, análise de dados e discussão de assuntos perenes que envolvem e influenciam a execução orçamentária brasileira, deseja-se ter contribuído com a Academia, haja vista a pesquisa ter disponibilizado um modelo empírico para orçamentos públicos que analisa estatisticamente a relação de variáveis independentes que, no trabalho de Jones *et al* (2009), foram chamadas de atritos institucionais. O modelo financeiro com base nos atritos financeiros aqui estudados (*Financial Model*) pode contribuir para a identificação da modalidade orçamentária, de acordo com que sugere a literatura, em análises futuras de orçamentos públicos.

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

A pesquisa enfrentou algumas limitações. Uma delas foi o curto período pesquisado uma vez que as fontes (órgãos públicos) não possuíam os dados eletrônicos, além dos óbices da instabilidade econômica do Brasil anterior ao Plano Real (1994), época de diversos planos econômicos de combate à inflação e várias moedas correntes. Fica então aqui lançado o desafio para que outros pesquisadores, com base no Modelo Financeiro proposto, busquem novos atritos e adentrem em períodos mais elásticos da economia brasileira, com a finalidade de contribuir ainda mais com a ciência administrativa e com a gestão pública.

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

## REFERÊNCIAS

ANDREWS, M. Good Government Means Different Things in Different Countries. **Governance Electronic Journal**. New York, WordPress, v. 23, n. 1, p. 7-35, 2010.

ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. Rio de Janeiro:Atlas, 1995. 271 p.

ANTHONY, R. N. **Planning and Control Systems: a framework for analysis**. Cambridge: Harvard University Press, 1965. 180 p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2011.

AUCOIN, P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. **Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions**. Toronto, John Wiley & Sons, Inc., v. 3, n. 2, 1990.

BERRY, W. The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept. **Journal of Politics**. Atlanta, University of Texas Press, v. 52, n. 1, p. 167-168, 1990.

BETHLEM, A. S., Modelos de processo decisório. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 22, n. 3, p. 27-39, 1987.

BLINDER, A., HOLTZ-EAKIN, D. Public Opinion and the Balanced Budget. **American Economic Review**. Cambridge, National Bureau of Economic Research, v. 74, n. 2, p. 144-149, 1984.

BOZEMAN, B. Public Management Decision-Making: Technical vs. Political Decisions. **National Public Management Research Conference**. Georgetown University. Washington, DC, 2003.

BOZEMAN, B. Public Management Decision Making: Effects of Decision Content. **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v. 64, n. 5, p. 553-565, 2004.

BOZEMAN, B., STRAUSSMAN, J. Shrinking Budgets and the Shrinkage of Budget Theory. **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v. 42, n. 1, p. 509-515, 1982.

BRASIL. Congresso Nacional. Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais. Câmara dos Deputados. **Nota Técnica Conjunta nº 8, de 2006**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigos2006.html/ntc082006.pdf>> Acesso em 20 dez. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portal SIAFI, Dívida Pública e Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em 15 Dez 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Resultados Primários do Tesouro Nacional - 2010**. Brasília: 2011. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est\\_resultado.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_resultado.asp)>. Acesso em: 21 jul. 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Resultados Primários do Tesouro Nacional - 2011**. Brasília: 2010. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est\\_resultado.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_resultado.asp)>. Acesso em: 23 mar. 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Banco Central do Brasil. Política Fiscal. Nota para a imprensa de 27 Fev 2013. **Déficit Nominal**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOLFISC>>. Acesso em 01 mar. 2013.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Banco Central do Brasil. Economia e Finanças. **Histórico da Taxa Básica de Juros**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS>>. Acesso em 20 mar. 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Banco Central do Brasil. Economia e Finanças. **Relatório de Inflação**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2013/03/ri201303b4p.pdf>>. Acesso em 06 abr. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orçamento ao alcance de todos. **PLOA 2011**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=50&sub=507&sec=8>>. Acesso em 30 dez. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Assuntos Econômicos/Notícias**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=lst&cat=165&sec=1>>. Acesso em 03 jan. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em 20 Dez. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em 20 Dez. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm)>. Acesso em 20 Dez. 2011.

BRASIL. Senado Federal. **Orçamento da União**. Portal do Orçamento. Disponível em: <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/SigaBrasil](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil)>. Acesso em 20 Jun 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Notícias do Senado**. Portal da Agência Senado de Notícias. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/search?SearchableText=d%C3%ADvida>>. Acesso em 01 fev. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930 - 1983**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985. 298 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial, In: PINHEIRO, WILHEIN E SACHS (Org.). **Brasil: Um século de transformações**. São Paulo: Cia das Letras. 2001. p. 222-259.

BURKHEAD, J. **Government Budgeting**. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1956. 498 p.

BURKHEAD, J. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1971. 627 p.  
CAIDEN, N. The Myth of the Annual Budget. **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v. 42, n. 1, p. 516-523, 1982.

CAIDEN, N., WILDAVSKY, A. **Planning and Budgeting in Poor Countries**. New York: Transaction Publishers, 1980. 371 p.

CARVALHO, J. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 272 p.

CHAN, J. L. Government Budgeting and Accounting Reform in the United States, In: OECD. **Models of Public Budgeting and Accounting Reforms**. Paris: OECD Journal on Budgeting, v. 2, n. 1, 2002. p. 187-223.

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

DANEKE, G. A Science of Public Administration? **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v. 50, n. 3, p. 383-392, 1990.

DIAS, J. P. **O Orçamento Participativo na Cidade de São Paulo - Confrontos e Enfrentamentos no Circuito do Poder**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, 2006. 72 p.

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

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

DUNBAR, R. L. M. Budgeting for Control. **Administrative Science Quarterly**. Ithaca, NY, Johnson Graduate School of Management, Cornell University, v. 16, n. 1, 1971.

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

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

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

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

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991. 176 p.

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

GOMES, L. F. A. M., GOMES, C. F. S., ALMEIDA, A. T. de., **Tomada de decisão gerencial: enfoque multicritério**. São Paulo: Atlas, 2002. 326 p.

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

HILL, R. C. **Econometria**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. 471 p.

HOOD, C. The “New Public Management” in 1980s: Variations on a Theme. **Accounting, Organizations and Society Review**. London, Elsevier Science Ltd, London School of Economics and Political Science, v. 20, n. 3, p. 93-109, 1995.

IPPOLITO, D. The Budget Process and Budget Policy: Resolving the Mismatch. **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v. 53, n. 1, p. 9-13, 1993.

JANN, W., REICHARD, C. Melhores Práticas na Modernização do Estado. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ENAP, v. 53, n. 3, p. 33-52, 2002.

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

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

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

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

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

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

KHAN, A., HILDRETH, W. B. **Budget Theory in the Public Sector**. Westport: Quorum books, 2002. 314 p.

KILMAN, A.A Successful Budget Process. **Public Budgeting & Finance Journal**. Washington, Association for Budgeting and Financial Management, v. 10, n. 2, p. 110-114, 1990.

KLADIS, C. M., FREITAS, H. O processo decisório: modelos e dificuldades. **Revista Decidir**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 8, p. 30-34, 1995.

KRAAN, D. J. **Budgetary Decisions: A Public Choice Approach**. New York: Cambridge University Press, 1996. 277 p.

KUHN, H. Public Administration: A Diversity of Approaches. **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v. 53, n. 1, p. 81-82, 1993.

LEE, R., JOHNSON, R., JOYCE, P. **Public Budgeting Systems**. Burlington: Jones&Barlett Learning, 2004. 631 p.

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

LEWIS, C. Budgetary Balance: The Norm, Concept and Practice in Large US Cities. **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v. 54, n. 6, p. 515-524, 1994.

LIJPHART, A. **Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**. New Haven: Yale University Press, 1999. 368 p.

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

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

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

MACHADO JR, J. T. A Experiência Brasileira em Orçamento-Programa – Uma Primeira Visão. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, v. 1, n. 1, p. 145-172, 1967.

MACHADO JR, J. T. **Classificação das Contas Públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 1967. 454 p.

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

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

MESQUITA, J. M. C. **Estatística multivariada aplicada à Administração: guia prático para utilização do SPSS**. Curitiba: Editora CRV, 2010. 168 p.

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

MILES, D., MYLES G., PRESTON, I. **The Economics of Public Spending**. Oxford: Oxford University Press, 2003. 419 p.

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

MOSHER, F.A **Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget**. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1984. 268 p.

MOTTA, F. P., VASCONCELOS, I. G. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Pioneira, Thomson Learning, 2002. 428 p.

MOTTA, P. R., Razão e intuição: recuperando o ilógico na teoria da decisão gerencial. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 22, v. 3, p. 77-94, 1988.

MULLARD, M. **The Politics of Public Expenditure**. New York: Routledge, 1993. 264 p.

NOVICK, D. **Origin and History of Program Budgeting**. Santa Monica: RAND Corporation, 1966. 22 p.

OLIVEIRA, L. C. V. de. **Normas para Redação de Trabalhos Acadêmicos, Dissertações e Teses**. Belo Horizonte: Universidade FUMEC, 2008. 134 p.

PADGETT, J. Bounded Rationality in Budgetary Research. **The American Political Science Review**. Washington, American Political Science Association, v. 74, n. 2, p.354-372, 1980.

PEDROSA-DE-OLIVEIRA, C. T. A concentração de renda pública brasileira. **Revista Querubim de Trabalhos Científicos em Letras, Ciências Sociais e Humanas**. Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, v.1, n. 9, p. 23-28, 2009. Disponível em: <[http://www.uff.br/feuffrevistaquerubim/images/arquivos/ querubim\\_9.pdf](http://www.uff.br/feuffrevistaquerubim/images/arquivos/querubim_9.pdf)>. Acesso em 28 dez. 2010.

PETERS, B., PIERRE, J. **Handbook of Public Administration**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2003. 640 p.

PIANCASTELLI, M., PEREIRA, F. Gasto Público Federal: Análise da Despesa Não-financeira. **Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público**. Brasília, ABOP, v. 1, n. 35, p. 47-90, 1996.

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

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

POLLITT, C., BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: a Comparative Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2000. 345 p.

POTTER, B., DIAMOND, J. **Guidelines for Public Expenditure Management**. Washington: International Monetary Fund, 1999. 69 p.

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

REVIGLIO, F. Budgetary Transparency for Public Expenditure Control. **IMF Working Paper**. Washington, International Monetary Fund, v. 1, n. 8, p. 1-30, 2001.

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

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

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

RIBEIRO, R. O Problema Central do Controle da Administração Pública Pode ser Resumido ao Debate Sobre Modelos? **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, TCU, v. 33, n. 93, p. 55-73, 2002.

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

ROSSETTI, J. P. **Contabilidade Nacional: Uma abordagem Introdutória**. São Paulo: Atlas, 1979. 307 p.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SANCHES, O. M. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. Brasília: Prisma Editora, 1997. 295 p.

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

SAVOLE, D. J. **Budgeting and the Management of Public Spending**. Aldershot: Edward Elgar Publishing, 1996. 387 p.

SAY, J-B. **Tratado de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 397 p.

SCHICK, A. Systems Politics and Systems Budgeting. **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v. 29, n. 2, p. 137-151, 1969.

SCHICK, A. Macro-Budgetary Adaptation to Fiscal Stress in Industrialized Democracies. **Public Administration Review**. Washington, American Society for Public Administration, v. 46, n. 2, p. 124-134, 1986.

SCHICK, A. Incremental Budgeting in a Decremental Age. **Policy Sciences**. New Haven, Policy Sciences Center, Inc., v. 16, n. 1, p. 1-26, 1983.

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

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

SCHICK, A. The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation has not. **OECD Journal on Budgeting**. Paris, OECD, v. 3, n. 2, p. 71-103, 2003.

SCHICK, A. **The Capacity to Budget**. Washington: Urban Institute Press, 1990. 225 p.

SCHULTZE, C. **The Politics and Economics of Public Spending**. Washington: The Brookings Institution, 1968. 143 p.

SCOTT, G., BUSHNELL, P., SALLES, N. Reform of the Core Public Sector: New Zealand Experience. **Governance Electronic Journal**. New York, Word Press, v. 12, n. 1, p. 138-167, 1990.

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

SHARP, A. M., FLENNIKEN, P. S. Déficit Orçamentário: Uma das Principais Causas da Inflação? **Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público**. Brasília, ABOP, v. 4, n. 2, p. 161-177, 1978.

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

SILVA, L. M. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009. 368 p.

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

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

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

STANTON, T. When Government Isn't Exactly Government. **Journal of Public Administration Research and Theory**. Washington, JPART Inc, v. 14, n. 3, p. 435-437, 2004.

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

TANZI, V., SCHUKNECHT, L. **Public Spending in 20<sup>th</sup> Century: a Global Perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 291 p.

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

TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 416 p.

TROSA, S. **Gestão Pública por Resultados: Quando o Estado se Compromete**. Rio de Janeiro: Revan, 2001. 318 p.

UOL/Folha de São Paulo. Dívida conjunta da Zona do Euro atinge 87,4% do PIB no terceiro trimestre de 2011. **UOL Economia**, São Paulo, 06 Fev. 2012. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/infomoney/2012/02/06/divida-conjunta-da-zona-do-euro-atinge-874-do-pib-no-terceiro-trimestre-de-2011.jhtm>>. Acesso em 08 Fev. 2012.

VIANA, A. **Orçamento Brasileiro**. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950. 350 p.

WANAT, J. The Bases of Budgetary Incrementalism. **The American Political Science Review**. Washington, American Political Science Association, v. 68, n. 3, p. 1221-1228, 1974.

WANNA, J., JENSEN, L., DE VRIES, J. **Controlling public expenditure: the changing roles of central budget agencies-better guardians?** Aldershot: Edward Elgar Publishing, 2003. 298 p.

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

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

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

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

## ANEXOS

## Anexo I

Em \$ Reais		Execução Orçamentária Federal do Brasil					
	PLOA (a)	Dotação Inicial (b)	Dotação Anual/previsão final (c)	Empenho Liquidado/executado (d)	Variação \$ Reais e (d - c)	Variação % (e/c * 100)	
<b>2000</b>							
Pessoal e Encargos	52.116.444.515,	52.086.815.010,	58.977.370.535,	58.240.660.490	-736.710.045	-1,25	
Juros e encargos da dívida	78.123.008.065,	78.123.008.065,	78.132.683.273,	38.834.849.504	-39.297.833.769	-50,30	
Outras despesas correntes	142.063.323.145,	143.568.534.598,	157.030.220.904,	152.925.554.297	-4.104.666.607	-2,61	
Investimentos	6.756.906.006,	12.445.279.093,	14.720.822.682,	10.099.093.684	-4.621.728.998	-31,40	
Inversões financeiras*	15.872.567.913,	11.572.091.898,	12.433.525.987,	11.420.752.968	-1.012.773.019	-8,15	
Amortização da dívida (a)	643.945.055.795,	644.033.686.351,	644.068.728.851,	301.195.146.515	-342.873.582.336	-53,24	
Op crédito externo (b)	4.171.629.572,	4.190.663.572,	6.882.772.619,	4.632.323.717	-2.250.448.902	-32,70	
Refinanciamento da Dívida** (a + b)	648.116.685.367	648.224.349.923	650.951.501.470	305.827.470.232	-345.124.031.238	-53,02	
Receitas federais			1.012.807.272.455	651.023.201.550	-361.784.070.905	-35,72	
SOMA (exceto receitas federais)			1.623.197.626.321	883.175.851.407	-740.021.774.914	-45,59	
<b>2001</b>							
Pessoal e Encargos	59.569.590.767,	59.483.675.678,	65.949.773.367,	65.449.398.569	-500.374.798	-0,76	
Juros e encargos da dívida	67.801.502.466,	70.299.480.785,	71.531.326.919,	52.816.427.962	-18.714.898.957	-26,16	
Outras despesas correntes	183.442.795.964,	174.649.487.801,	181.521.533.348,	175.461.144.234	-6.060.389.114	-3,34	
Investimentos	12.129.781.584,	18.268.933.460,	19.498.451.506,	14.580.419.339	-4.918.032.167	-25,22	
Inversões financeiras*	14.574.227.023,	14.962.942.160,	25.126.033.764,	20.446.116.304	-4.679.917.460	-18,63	
Amortização da dívida (a)	539.533.871.180,	540.260.883.794,	541.246.176.464,	220.952.069.482	-320.294.106.982	-59,18	
Op crédito externo (b)	5.393.604.044,	5.393.604.044,	6.925.224.486,	5.838.543.539	-1.086.680.947	-15,69	
Refinanciamento da Dívida** (a + b)	544.927.475.224	545.654.487.838	548.171.400.950	226.790.613.021	-321.380.787.929	-58,63	
Receitas federais			950.202.360.392	608.097.063.468	-342.105.296.924	-36,00	
SOMA (exceto receitas federais)			1.459.969.920.804	782.334.732.449	-677.635.188.355	-46,41	
<b>2002</b>							
Pessoal e Encargos	69.206.207.668,	68.497.811.854,	75.322.144.040,	75.029.037.158	-293.106.882	-0,39	
Juros e encargos da dívida	58.452.143.729,	58.452.148.729,	58.637.651.235,	55.260.683.322	-3.376.967.913	-5,76	
Outras despesas correntes	196.618.559.969,	204.354.493.348,	216.277.479.368,	208.783.008.529	-7.494.470.839	-3,47	
Investimentos	11.028.858.479,	17.649.510.401,	18.183.858.242,	10.126.830.837	-8.057.027.405	-44,31	
Inversões financeiras*	16.466.884.986,	16.864.740.986,	25.213.985.052,	20.936.187.952	-4.277.797.100	-16,97	
Amortização da dívida (a)	220.467.694.073,	220.467.694.073,	241.273.668.855,	235.831.063.145	-5.442.605.710	-2,26	
Op crédito externo (b)	6.204.544.324,	6.204.544.324,	8.823.618.275,	7.575.587.935	-1.248.030.340	-14,14	
Refinanciamento da Dívida** (a + b)	226.672.238.397	226.672.238.397	250.097.287.130	243.406.651.080	-6.690.636.050	-2,68	
Receitas federais			650.409.607.960	721.922.609.677	71.513.001.717	11,00	
SOMA (exceto receitas federais)			893.829.692.197	856.949.049.957	-36.880.642.240	-4,13	
<b>2003</b>							
Pessoal e Encargos	76.892.618.079,	77.046.186.595,	79.301.108.889,	78.974.749.649	-326.359.240	-0,41	
Juros e encargos da dívida	93.644.105.666,	93.644.105.666,	93.696.797.849,	65.706.834.038	-27.989.963.811	-29,87	
Outras despesas correntes	213.302.236.326,	223.972.448.281,	245.452.797.679,	239.237.605.377	-6.215.192.302	-2,53	
Investimentos	7.350.772.283,	14.180.170.422,	13.949.637.869,	6.452.131.387	-7.497.506.482	-53,75	
Inversões financeiras*	23.054.373.194,	24.376.290.846,	27.974.911.971,	23.440.686.592	-4.534.225.379	-16,21	
Amortização da dívida (a)	522.154.825.637,	522.154.825.637,	539.265.756.497,	382.960.852.060	-156.304.904.437	-28,98	
Op crédito externo (b)	5.141.275.953,	5.141.275.953,	5.813.954.021,	4.696.236.659	-1.117.717.362	-19,22	
Refinanciamento da Dívida** (a + b)	527.296.101.590,	527.296.101.590,	545.079.710.518,	387.657.088.718	-157.422.621.800	-28,88	
Receitas federais			1.036.056.083.262	918.530.285.055	-117.525.798.207	-11,34	
SOMA (exceto receitas federais)			1.550.534.675.293	1.189.126.184.480	-361.408.490.813	-23,31	

2004	PLOA (a)	Dotação Inicial (b)	Dotação		Empenho Liquidado/executado (d)	Variação \$ Reais e (d - c)	Variação % (e/c * 100)
			Anual/previsão final (c)				
Pessoal e Encargos	84.291.083.834,	84.120.038.402,	90.296.759.413,		89.431.566.172	-865.193.241	-0,96
Juros e encargos da dívida	117.829.636.294,	117.769.754.247,	117.359.462.995,		74.373.387.100	-42.986.075.895	-36,63
Outras despesas correntes	263.291.323.740,	273.625.309.906,	283.620.023.519,		275.905.843.390	-7.714.180.129	-2,72
Investimentos	7.823.827.330,	12.368.454.214,	15.246.447.995,		10.865.980.152	-4.380.467.843	-28,73
Inversões financeiras*	32.752.836.673,	33.249.350.005,	36.321.114.832,		21.580.671.764	-14.740.443.068	-40,58
Amortização da dívida (a)	860.041.414.290,	860.041.414.290,	860.041.414.290,		364.342.750.423	-495.698.663.867	-57,64
Op crédito externo (b)	8.710.517.590,	8.710.517.590,	10.762.013.713,		6.905.994.619	-3.856.019.094	-35,83
Refinanciamento da Dívida** (a + b)	868.751.931.880	868.751.931.880	870.803.428.003		371.248.745.042	-499.554.682.961	-57,37
Receitas federais			1.469.087.406.336		931.525.697.349	-537.561.708.987	-36,59
SOMA (exceto receitas federais)			2.284.450.664.760		1.214.654.938.664	-1.069.795.726.096	-46,83
2005	PLOA (a)	Dotação Inicial (b)	Dotação		Empenho Liquidado/executado (d)	Variação \$ Reais e (d - c)	Variação % (e/c * 100)
			Anual/previsão final (c)				
Pessoal e Encargos	97.054.485.945,	98.109.568.514,	101.679.250.043,		94.068.460.585	-7.610.789.458	-7,49
Juros e encargos da dívida	110.834.621.584,	110.834.621.584,	110.837.962.584,		89.839.644.292	-20.998.318.292	-18,95
Outras despesas correntes	303.876.958.099,	319.119.737.747,	341.008.608.543,		334.648.803.575	-6.359.804.968	-1,86
Investimentos	11.468.677.940,	21.358.701.220,	23.374.544.938,		17.334.713.322	-6.039.831.616	-25,84
Inversões financeiras*	32.922.422.325,	33.764.760.037,	34.487.921.440,		21.827.056.812	-12.660.864.628	-36,71
Amortização da dívida (a)	935.324.085.296,	935.835.222.075,	935.324.085.296,		499.835.036.074	-435.489.049.222	-46,56
Op crédito externo (b)	6.225.281.609,	6.221.364.949,	6.559.138.206,		2.179.751.197	-4.379.387.009	-66,77
Refinanciamento da Dívida** (a + b)	941.549.366.905	942.056.587.024	941.883.223.502		502.014.787.271	-439.868.436.231	-46,70
Receitas federais			1.606.403.171.042		1.161.168.757.662	-445.234.413.380	-27,72
SOMA (exceto receitas federais)			2.495.154.734.552		1.561.748.253.126	-933.406.481.426	-37,41
2006	PLOA (a)	Dotação Inicial (b)	Dotação		Empenho Liquidado/executado (d)	Variação \$ Reais e (d - c)	Variação % (e/c * 100)
			Anual/previsão final (c)				
Pessoal e Encargos	108.646.275.635,	112.655.115.635,	115.555.098.583,		115.011.918.025	-543.180.558	-0,47
Juros e encargos da dívida	179.525.233.769,	179.525.233.769,	179.874.209.934,		151.151.879.812	-28.722.330.122	-15,97
Outras despesas correntes	350.445.307.811,	366.665.166.436,	386.293.836.652,		372.858.263.974	-13.435.572.678	-3,48
Investimentos	14.329.915.701,	21.240.888.953,	26.156.139.849,		19.606.611.622	-6.549.528.227	-25,04
Inversões financeiras*	29.968.995.538,	30.757.598.550,	31.365.326.043,		27.320.135.203	-4.045.190.840	-12,90
Amortização da dívida (a)	834.588.711.246,	837.540.472.466,	834.588.711.246,		376.832.922.975	-457.755.788.271	-54,85
Op crédito externo (b)	6.454.652.600,	6.454.652.600,	6.396.354.666,		5.902.005.394	-494.349.272	-7,73
Refinanciamento da Dívida** (a + b)	841.043.363.846	843.995.125.066	840.985.065.912		382.734.928.369	-458.250.137.543	-54,49
Receitas federais			1.660.772.285.176		1.181.809.271.966	-478.963.013.210	-28,84
SOMA (exceto receitas federais)			2.421.214.742.885		1.451.418.665.373	-969.796.077.512	-40,05
2007	PLOA (a)	Dotação Inicial (b)	Dotação		Empenho Liquidado/executado (d)	Variação \$ Reais e (d - c)	Variação % (e/c * 100)
			Anual/previsão final (c)				
Pessoal e Encargos	128.057.015.599,	128.065.615.599,	128.828.213.194,		126.877.763.545	-1.950.449.649	-1,51
Juros e encargos da dívida	165.867.205.087,	165.867.305.087,	168.183.081.652,		140.311.784.028	-27.871.297.624	-16,57
Outras despesas correntes	407.776.798.873,	413.909.623.525,	429.174.607.328,		419.918.050.264	-9.256.557.064	-2,16
Investimentos	16.158.582.299,	27.334.887.091,	42.067.842.398,		34.027.116.130	-8.040.726.268	-19,11
Inversões financeiras*	34.325.970.836,	32.441.665.336,	39.549.454.035,		30.786.459.445	-8.762.994.590	-22,16
Amortização da dívida (a)	655.751.150.489,	655.751.150.489,	623.451.680.240,		374.783.316.281	-248.668.363.959	-39,89
Op crédito externo (b)	3.965.028.225,	4.036.028.225,	3.866.788.520,		974.113.443	-2.892.675.077	-74,81
Refinanciamento da Dívida** (a + b)	659.716.178.714	659.787.178.714	627.318.468.760		375.757.429.724	-251.561.039.036	-40,10
Receitas federais			1.526.143.386.099		1.243.544.911.513	-282.598.474.586	-18,52
SOMA (exceto receitas federais)			2.062.440.136.127		1.503.436.032.861	-559.004.103.266	-27,10

2008	PLOA	Dotação Inicial	Dotação	Empenho	Variação \$ Reais e (d - c)	Variação % (e/c * 100)
	(a)	(b)	Anual/previsão final (c)	Liquidado/executado (d)		
Pessoal e Encargos	140.982.923.203	137.612.598.490	146.246.667.369	144.483.674.480	-1.762.992.889	-1,21
Juros e encargos da dívida	152.219.855.114	152.219.855.114	152.215.372.738	110.193.488.727	-42.021.884.011	-27,61
Outras despesas correntes	465.710.670.898	469.516.894.900	489.451.025.974	477.814.122.597	-11.636.903.377	-2,38
Investimentos	28.790.042.499	37.883.049.753	47.870.501.275	36.210.545.446	-11.659.955.829	-24,36
Inversões financeiras*	37.942.731.985	36.986.143.385	50.775.180.315	41.169.646.722	-9.605.533.593	-18,92
Amortização da dívida (a)	411.290.701.399	416.355.701.091	464.543.839.170	277.761.477.991	-186.782.361.179	-40,21
Op crédito externo (b)	1.928.398.777	1.928.398.777	1.818.676.293	1.607.797.939	-210.878.354	-11,60
Refinanciamento da Dívida** (a + b)	413.219.100.176	418.284.099.868	466.362.515.463	279.369.275.930	-186.993.239.533	-40,10
Receitas federais			1.362.268.012.584	1.215.777.790.189	-146.490.222.395	-10,75
SOMA (exceto receitas federais)			1.819.283.778.597	1.368.610.029.832	-450.673.748.765	-24,77
2009	PLOA	Dotação Inicial	Dotação	Empenho	Variação \$ Reais e (d - c)	Variação % (e/c * 100)
	(a)	(b)	Anual/previsão final (c)	Liquidado/executado (d)		
Pessoal e Encargos	169.186.494.834	168.797.876.711	169.163.604.713	167.066.259.272	-2.097.345.441	-1,24
Juros e encargos da dívida	127.081.954.195	124.710.971.425	164.928.400.781	124.609.209.924	-40.319.190.857	-24,45
Outras despesas correntes	548.726.724.448	540.755.731.920	562.025.697.311	526.781.414.131	-35.244.283.180	-6,27
Investimentos	37.991.805.262	47.616.761.254	57.068.263.107	45.848.760.698	-11.219.502.409	-19,66
Inversões financeiras*	42.955.947.662	41.959.587.582	49.184.670.064	34.153.769.812	-15.030.900.252	-30,56
Amortização da dívida (a)	525.546.563.343	525.546.563.343	412.523.685.403	265.661.925.717	-146.861.759.686	-35,60
Op crédito externo (b)	712.678.879	712.678.879	5.778.406.087	420.223.233	-5.358.182.854	-92,73
Refinanciamento da Dívida** (a + b)	526.259.242.222	526.259.242.222	418.302.091.490	266.082.148.950	-152.219.942.540	-36,39
Receitas federais			1.581.447.761.494	1.515.505.211.948	-65.942.549.546	-4,17
SOMA (exceto receitas federais)			1.838.974.818.956	1.430.623.711.739	-408.351.107.217	-22,21
2010	PLOA	Dotação Inicial	Dotação	Empenho	Variação \$ Reais e (d - c)	Variação % (e/c * 100)
	(a)	(b)	Anual/previsão final (c)	Liquidado/executado (d)		
Pessoal e Encargos	183.058.591.302	184.150.219.906	184.806.534.068	183.278.152.059	-1.528.382.009	-0,83
Juros e encargos da dívida	110.398.829.913	110.398.829.913	138.412.322.198	122.422.088.807	-15.990.233.391	-11,55
Outras despesas correntes	580.700.988.961	593.930.703.978	616.488.815.237	595.597.136.642	-20.891.678.595	-3,39
Investimentos	44.507.270.787	58.108.263.677	69.202.374.780	53.364.456.969	-15.837.917.811	-22,89
Inversões financeiras*	41.447.658.676	41.091.356.980	48.524.371.875	36.248.583.089	-12.275.788.786	-25,30
Amortização da dívida (a)	588.935.115.957	596.235.115.957	588.940.905.672	373.437.619.888	-215.503.285.784	-36,59
Op crédito externo (b)	2.410.476.084	2.410.476.084	8.778.128.973	4.473.559.547	-4.304.569.426	-49,04
Refinanciamento da Dívida** (a + b)	591.345.592.041	598.645.592.041	597.719.034.645	377.911.179.436	-219.807.855.209	-36,77
Receitas federais			1.766.021.794.352	1.470.039.921.239	-295.981.873.113	-16,76
SOMA (exceto receitas federais)			2.252.872.487.448	1.746.732.776.438	-506.139.711.010	-22,47
2011	PLOA	Dotação Inicial	Dotação	Empenho	Variação \$ Reais e (d - c)	Variação % (e/c * 100)
	(a)	(b)	Anual/previsão final (c)	Liquidado/executado (d)		
Pessoal e Encargos	199.587.017.810	199.765.948.118	200.163.275.433	197.481.485.238	-2.681.790.195	-1,34
Juros e encargos da dívida	169.870.725.435	169.870.725.435	169.870.647.434	131.122.390.200	-38.748.257.234	-22,81
Outras despesas correntes	670.123.858.555	677.682.651.544	704.998.850.877	681.076.846.735	-23.922.004.142	-3,39
Investimentos	51.438.467.074	62.922.507.511	67.611.293.122	48.434.148.637	-19.177.144.485	-28,36
Inversões financeiras*	44.427.075.829	44.476.768.976	47.416.055.380	41.377.175.454	-6.038.879.926	-12,74
Amortização da dívida (a)	678.514.678.262	678.514.678.262	678.514.678.262	479.368.324.830	-199.146.353.432	-29,35
Op crédito externo (b)	4.260.760.721	4.260.760.721	4.341.584.314	2.880.530.643	-1.461.053.671	-33,65
Refinanciamento da Dívida** (a + b)	682.775.438.983	682.775.438.983	682.856.262.576	482.248.855.473	-200.607.407.103	-29,38
Receitas federais			1.966.015.896.211	1.685.994.977.184	-280.020.919.027	-14,24
SOMA (exceto receitas federais)			2.555.772.647.398	2.063.989.757.210	-491.782.890.188	-19,24
* Inversões financeiras: são despesas com aquisição de imóveis, bens de capital já em utilização, títulos representativos de capital de entidades já constituídas (desde que a operação não importe em aumento de capital), constituição ou aumento de capital de entidades comerciais ou financeiras (inclusive operações bancárias e de seguros). Ou seja, operações que importem a troca de dinheiro por bens.						
** exceto juros e encargos da dívida						
PLOA: projeto de lei de iniciativa do Executivo						
Dotação inicial: LOA com vetos e/ou aprovações de emendas parlamentares						
Dotação anual: Lei propriamente dita, com inclusão dos créditos suplementares oriundos de superávit de receita ou remanejamentos						
Empenho Liquidado: valor real executado no exercício financeiro						
Autógrafos = Projeto de Lei aprovado pelo Parlamento, incluídas as emendas parlamentares; vem antes da dotação inicial						
As variações em R\$ e % são calculadas entre a dotação anual e o empenho liquidado						
Fonte: Secretaria de Orçamento Federal - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão						

## Anexo II

CRESCIMENTO DOTAÇÃO ANUAL EXERCÍCIO FINANCEIRO SOBRE EXERCÍCIO FINANCEIRO											
	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Pessoal e Encargos	11,8%	14,2%	5,3%	13,9%	12,6%	13,6%	11,5%	13,5%	15,7%	9,2%	8,3%
Juros e encargos da dívida	-8,4%	-18,0%	59,8%	25,3%	-5,6%	62,3%	-6,5%	-9,5%	8,4%	-16,1%	22,7%
Outras despesas correntes	15,6%	19,1%	13,5%	15,5%	20,2%	13,3%	11,1%	14,0%	14,8%	9,7%	14,4%
Investimentos	32,5%	-6,7%	-23,3%	9,3%	53,3%	11,9%	60,8%	13,8%	19,2%	21,3%	-2,3%
Inversões financeiras*	102,1%	0,4%	10,9%	29,8%	-5,0%	-9,1%	26,1%	28,4%	-3,1%	-1,3%	-2,3%
Amortização da dívida (a)	-16,0%	-55,4%	123,5%	59,5%	8,8%	-10,8%	-25,3%	-25,5%	-11,2%	42,8%	15,2%
Op crédito externo (b)	0,6%	27,4%	-34,1%	85,1%	-39,1%	-2,5%	-39,5%	-53,0%	217,7%	51,9%	-50,5%
Refinanciamento da Dívida** (a + b)	-15,8%	-54,4%	117,9%	59,8%	8,2%	-10,7%	-25,4%	-25,7%	-10,3%	42,9%	14,2%
Total das despesas	-10,1%	-38,8%	73,5%	47,3%	9,2%	-3,0%	-14,8%	-11,8%	1,1%	22,5%	13,4%
<b>Análise das regressões - índices fornecidos pelo SPSS - resumo***</b> (foram realizadas sete regressões isoladas, com a var dependentes total das despesas)											
Var. dependente: Total das despesas. Variáveis independentes:	Coef. Beta	Valor T/significância	R <sup>2</sup> ajustado	FIV	Durbin-Watson						
Pessoal e Encargos	0,1961218	0,54126755	-0,05769	1	1,798651	* inversões são transações que envolvam recursos financeiros, sem contudo gerar					
Juros e encargos da dívida	0,6250917	0,02974529	0,329814	1	1,677641	aumento de capital na Adm direta, investimentos ou intervenções em instituições					
Outras despesas correntes	-0,269085	0,39770403	-0,02035	1	1,83439	financeiras pública ou privadas.					
Investimentos	-0,320586	0,30964981	0,013053	1	1,305221	** a rubrica "refinanciamento da dívida" acima, contempla a amortização da dívida					
Inversões financeiras*	0,173538	0,58962414	-0,06687	1	1,519939	mais operações de crédito externo.					
Amortização da dívida (a)	0,9613195	0,0000	0,916549	1	0,423637	*** os índices foram fornecidos pelo SPSS, após rodar-se sete regressões.					
Op crédito externo (b)	-0,065877	0,83881589	-0,09523	1	1,540535						
O R <sup>2</sup> ajustado da regressão, justifica que 91,7% da variação orçamentária é explicada pela <b>amortização da dívida pública</b> . Na regressão múltipla, envolvendo todas as variáveis, percebe-se que o modelo fica válido com a grande influência da amortização da dívida e um R <sup>2</sup> ajustado de 91,3% e um índice de significância muito próximo de zero.											

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (MPOG/SOF) (2012).

## Anexo III

## Resultado primário do Governo Central – 2000 a 2011.

Discriminação	2000		2001		2002		2003	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
<b>1. RECEITA TOTAL</b>	<b>235.051,9</b>	<b>19,9%</b>	<b>270.441,2</b>	<b>20,8%</b>	<b>320.056,5</b>	<b>21,7%</b>	<b>356.656,5</b>	<b>21,0%</b>
<i>Receitas do Tesouro Nacional</i>	<b>178.875,1</b>	<b>15,2%</b>	<b>207.548,6</b>	<b>15,9%</b>	<b>248.601,7</b>	<b>16,8%</b>	<b>274.933,2</b>	<b>16,2%</b>
Receita Bruta	186.574,6	15,8%	213.875,7	16,4%	257.288,7	17,4%	287.515,8	16,9%
Impostos	87.142,0	7,4%	97.340,8	7,5%	117.913,9	8,0%	125.624,2	7,4%
Contribuições	77.862,5	6,6%	88.931,5	6,8%	111.210,1	7,5%	129.777,6	7,6%
Demais <sup>2/</sup>	21.570,2	1,8%	27.603,4	2,1%	28.164,7	1,9%	32.114,1	1,9%
d/q Cessão Onerosa Exploração Petróleo	-	-	-	-	-	-	-	-
(-) Restituições	-6.704,4	-0,6%	-6.096,6	-0,5%	-8.437,6	-0,6%	-12.392,6	-0,7%
(-) Incentivos Fiscais	-995,1	-0,1%	-230,5	0,0%	-249,3	0,0%	-190,0	0,0%
<i>Receitas da Previdência Social</i>	<b>55.715,1</b>	<b>4,7%</b>	<b>62.491,9</b>	<b>4,8%</b>	<b>71.027,7</b>	<b>4,8%</b>	<b>80.730,1</b>	<b>4,7%</b>
Receitas da Previdência Social - Urbano <sup>3/</sup>	-	-	60.628,5	4,7%	68.725,7	4,7%	77.833,7	4,6%
Receitas da Previdência Social - Rural <sup>3/</sup>	-	-	1.863,4	0,1%	2.302,0	0,2%	2.896,5	0,2%
<i>Receitas do Banco Central</i>	<b>461,7</b>	<b>0,0%</b>	<b>400,7</b>	<b>0,0%</b>	<b>427,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>993,1</b>	<b>0,1%</b>
<b>2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS</b>	<b>40.283,1</b>	<b>3,4%</b>	<b>46.024,8</b>	<b>3,5%</b>	<b>56.139,7</b>	<b>3,8%</b>	<b>60.226,2</b>	<b>3,5%</b>
<i>Transferências Constitucionais (PI, IR e outras)</i>	<b>31.151,6</b>	<b>2,6%</b>	<b>36.415,4</b>	<b>2,8%</b>	<b>44.596,3</b>	<b>3,0%</b>	<b>46.243,4</b>	<b>2,7%</b>
<i>Lei Complementar 87/ Lei Complementar 115 <sup>4/</sup></i>	<b>3.816,1</b>	<b>0,3%</b>	<b>3.582,2</b>	<b>0,3%</b>	<b>3.952,6</b>	<b>0,3%</b>	<b>3.900,0</b>	<b>0,2%</b>
<i>Transferências da Cide - Combustíveis</i>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>
<i>Demais Transferências</i>	<b>5.315,4</b>	<b>0,5%</b>	<b>6.027,2</b>	<b>0,5%</b>	<b>7.590,8</b>	<b>0,5%</b>	<b>10.082,8</b>	<b>0,6%</b>
<b>3. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (1-2)</b>	<b>194.768,8</b>	<b>16,5%</b>	<b>224.416,3</b>	<b>17,2%</b>	<b>263.916,7</b>	<b>17,2%</b>	<b>296.430,3</b>	<b>17,4%</b>
<b>4. DESPESA TOTAL</b>	<b>173.786,6</b>	<b>14,7%</b>	<b>202.679,2</b>	<b>15,6%</b>	<b>232.339,5</b>	<b>15,7%</b>	<b>257.350,3</b>	<b>15,1%</b>
<i>Despesas do Tesouro Nacional</i>	<b>107.060,5</b>	<b>9,1%</b>	<b>126.258,8</b>	<b>9,7%</b>	<b>143.108,3</b>	<b>9,7%</b>	<b>149.027,7</b>	<b>8,8%</b>
Pessoal e Encargos Sociais <sup>2/</sup>	53.857,7	4,6%	62.494,2	4,8%	71.091,4	4,8%	75.842,1	4,5%
Custeio e Capital	53.202,8	4,5%	63.764,6	4,9%	72.016,9	4,9%	72.660,6	4,3%
Despesa do FAT	5.491,1	0,5%	6.615,4	0,5%	8.052,4	0,5%	8.747,6	0,5%
Abono e Seguro Desemprego	4.636,1	0,4%	5.634,8	0,4%	7.198,1	0,5%	8.282,8	0,5%
Demais Despesas do FAT	855,0	0,1%	980,6	0,1%	854,3	0,1%	464,8	0,0%
Subsídios e Subvenções Econômicas <sup>5/</sup>	3.654,9	0,3%	4.616,7	0,4%	2.343,2	0,2%	6.045,3	0,4%
Operações Oficiais de Crédito e Reordenamento de Passivos	2.918,7	0,2%	3.546,5	0,3%	2.080,8	0,1%	5.106,5	0,3%
Despesas com Subvenções aos Fundos Regionais	736,3	0,1%	1.070,2	0,1%	262,4	0,0%	938,8	0,1%
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV) <sup>6/</sup>	-	-	-	-	-	-	4.448,0	0,3%
Capitalização da Petrobras	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras Despesas de Custeio e Capital	44.056,8	3,7%	52.532,5	4,0%	61.621,3	4,2%	53.419,7	3,1%
Outras Despesas de Custeio	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras Despesas de Capital <sup>7/</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferência do Tesouro ao Banco Central	-	-	-	-	-	-	525,0	0,0%
<i>Benefícios Previdenciários</i>	<b>65.787,1</b>	<b>5,6%</b>	<b>75.328,1</b>	<b>5,8%</b>	<b>88.026,7</b>	<b>6,0%</b>	<b>107.134,8</b>	<b>6,3%</b>
Benefícios Previdenciários - Urbano <sup>3/</sup>	-	-	60.727,2	4,7%	70.985,0	4,8%	86.574,9	5,1%
Benefícios Previdenciários - Rural <sup>3/</sup>	-	-	14.600,9	1,1%	17.041,6	1,2%	20.559,9	1,2%
<i>Despesas do Banco Central</i>	<b>939,0</b>	<b>0,1%</b>	<b>1.092,3</b>	<b>0,1%</b>	<b>1.204,5</b>	<b>0,1%</b>	<b>1.187,8</b>	<b>0,1%</b>
<b>5. FUNDO SOBERANO DO BRASIL - FSB <sup>8/</sup></b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>6. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (3 - 4 + 5)</b>	<b>20.982,2</b>	<b>1,8%</b>	<b>21.737,1</b>	<b>1,7%</b>	<b>31.577,2</b>	<b>2,1%</b>	<b>39.080,0</b>	<b>2,3%</b>
<i>Tesouro Nacional</i>	<b>31.531,5</b>	<b>2,7%</b>	<b>35.264,9</b>	<b>2,7%</b>	<b>49.353,7</b>	<b>3,3%</b>	<b>65.679,4</b>	<b>3,9%</b>
<i>Previdência Social (RGPS) <sup>9/</sup></i>	<b>-10.071,9</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-12.836,2</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-16.999,0</b>	<b>-1,2%</b>	<b>-26.404,7</b>	<b>-1,6%</b>
Previdência Social (RGPS) - Urbano <sup>3/</sup>	-	-	-98,7	0,0%	-2.259,3	-0,2%	-8.741,2	-0,5%
Previdência Social (RGPS) - Rural <sup>3/</sup>	-	-	-12.737,6	-1,0%	-14.739,7	-1,0%	-17.663,5	-1,0%
<i>Banco Central <sup>10/</sup></i>	<b>-477,4</b>	<b>0,0%</b>	<b>-691,6</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-777,5</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-194,7</b>	<b>0,0%</b>
<b>7. AJUSTE METODOLÓGICO <sup>11/</sup></b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>
<b>8. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA</b>	<b>-551,6</b>	<b>0,0%</b>	<b>242,7</b>	<b>0,0%</b>	<b>341,9</b>	<b>0,0%</b>	<b>-336,2</b>	<b>0,0%</b>
<b>9. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (6 + 7 + 8) <sup>12/</sup></b>	<b>20.430,6</b>	<b>1,7%</b>	<b>21.979,8</b>	<b>1,7%</b>	<b>31.919,1</b>	<b>2,2%</b>	<b>38.743,9</b>	<b>2,3%</b>
<b>10. JUROS NOMINAIS <sup>12/</sup></b>	<b>-45.447,0</b>	<b>-3,9%</b>	<b>-47.253,0</b>	<b>-3,6%</b>	<b>-41.948,2</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-100.896,4</b>	<b>-5,9%</b>
<b>11. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (9 + 10) <sup>12/</sup></b>	<b>-25.016,4</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-25.273,2</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-10.029,2</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-62.152,5</b>	<b>-3,7%</b>
<i>Memo:</i>								
<i>Parcela patronal da CPSS <sup>2/</sup></i>	1.772,1	0,2%	1.886,3	0,1%	2.213,9	0,1%	2.226,7	0,1%
<i>RMV <sup>6/</sup></i>	-	-	-	-	-	-	1.659,2	0,1%
<i>PIB Nominal <sup>13/</sup></i>	1.179.482,0	-	1.302.136,0	-	1.477.822,0	-	1.699.948,0	-

Obs.: Dados sujeitos a alteração.

1/ Apurado pelo conceito de "pagamento efetivo", que corresponde ao valor do saque efetuado na Conta Única. A partir de 01/03/2012, inclui recursos de complementação do FGTS e despesas realizadas com recursos dessa contribuição, conforme

2/ Exclui da receita da Contribuição para o Plano da Seguridade Social (CPSS) e da despesa de pessoal a parcela patronal da CPSS do servidor público federal, sem efeitos no resultado primário consolidado.

3/ Fonte: Ministério da Previdência Social. A apuração do resultado do RGPS por clientela urbana e rural é realizada pelo Min. da Previdência Social segundo metodologia própria.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2012).

## Anexo III (continuação)

Discriminação	2004		2005		2006		2007	
	R\$ Milhões	% PIB						
<b>1. RECEITA TOTAL</b>	<b>419.615,3</b>	<b>21,6%</b>	<b>559.294,3</b>	<b>26,0%</b>	<b>543.505,4</b>	<b>22,9%</b>	<b>618.872,9</b>	<b>23,3%</b>
<b>Receitas do Tesouro Nacional</b>	<b>324.614,0</b>	<b>16,7%</b>	<b>430.062,1</b>	<b>20,0%</b>	<b>418.416,2</b>	<b>17,7%</b>	<b>477.142,0</b>	<b>17,9%</b>
Receita Bruta	338.336,7	17,4%	450.473,0	21,0%	429.078,7	18,1%	490.924,4	18,4%
Impostos	140.725,1	7,2%	189.255,2	8,8%	181.813,2	7,7%	214.407,5	8,1%
Contribuições	160.923,2	8,3%	213.050,8	9,9%	192.433,8	8,1%	218.148,1	8,2%
Demais <sup>2/</sup>	36.688,4	1,9%	48.167,0	2,2%	54.831,6	2,3%	58.368,8	2,2%
d/q Cessão Onerosa Exploração Petróleo	-	-	-	-	-	-	-	-
(-) Restituições	-13.722,7	-0,7%	-20.220,9	-0,9%	-10.662,5	-0,4%	-13.772,3	-0,5%
(-) Incentivos Fiscais	0,0	0,0%	-190,0	0,0%	0,0	0,0%	-10,1	0,0%
<b>Receitas da Previdência Social</b>	<b>93.765,4</b>	<b>4,8%</b>	<b>127.644,0</b>	<b>5,9%</b>	<b>123.520,2</b>	<b>5,2%</b>	<b>140.411,8</b>	<b>5,3%</b>
Receitas da Previdência Social - Urbano <sup>3/</sup>	90.606,8	4,7%	123.409,6	5,7%	119.715,1	5,1%	136.166,5	5,1%
Receitas da Previdência Social - Rural <sup>3/</sup>	3.158,6	0,2%	4.234,4	0,2%	3.805,1	0,2%	4.245,3	0,2%
<b>Receitas do Banco Central</b>	<b>1.236,0</b>	<b>0,1%</b>	<b>1.588,3</b>	<b>0,1%</b>	<b>1.569,0</b>	<b>0,1%</b>	<b>1.319,1</b>	<b>0,0%</b>
<b>2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS</b>	<b>67.557,4</b>	<b>3,5%</b>	<b>89.707,0</b>	<b>4,2%</b>	<b>92.779,9</b>	<b>3,9%</b>	<b>105.604,7</b>	<b>4,0%</b>
<b>Transferências Constitucionais (IP, IR e outras)</b>	<b>51.138,7</b>	<b>2,6%</b>	<b>68.337,0</b>	<b>3,2%</b>	<b>70.627,7</b>	<b>3,0%</b>	<b>82.239,0</b>	<b>3,1%</b>
<b>Lei Complementar 87/ Lei Complementar 115 <sup>4/</sup></b>	<b>4.295,8</b>	<b>0,2%</b>	<b>5.453,9</b>	<b>0,3%</b>	<b>4.343,3</b>	<b>0,2%</b>	<b>3.887,8</b>	<b>0,1%</b>
<b>Transferências da Cide - Combustíveis</b>	<b>1.109,2</b>	<b>0,1%</b>	<b>1.549,1</b>	<b>0,1%</b>	<b>1.781,3</b>	<b>0,1%</b>	<b>1.850,2</b>	<b>0,1%</b>
<b>Demais Transferências</b>	<b>11.013,7</b>	<b>0,6%</b>	<b>14.369,0</b>	<b>0,7%</b>	<b>16.027,6</b>	<b>0,7%</b>	<b>17.627,7</b>	<b>0,7%</b>
<b>3. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (1-2)</b>	<b>352.057,9</b>	<b>18,1%</b>	<b>469.587,3</b>	<b>21,9%</b>	<b>450.725,4</b>	<b>19,0%</b>	<b>513.268,2</b>	<b>19,3%</b>
<b>4. DESPESA TOTAL</b>	<b>302.716,5</b>	<b>15,6%</b>	<b>411.136,9</b>	<b>19,1%</b>	<b>401.977,2</b>	<b>17,0%</b>	<b>455.617,8</b>	<b>17,1%</b>
<b>Despesas do Tesouro Nacional</b>	<b>175.393,3</b>	<b>9,0%</b>	<b>237.621,7</b>	<b>11,1%</b>	<b>234.651,6</b>	<b>9,9%</b>	<b>268.360,6</b>	<b>10,1%</b>
Pessoal e Encargos Sociais <sup>2/</sup>	83.656,0	4,3%	112.664,8	5,2%	105.496,5	4,5%	116.372,0	4,4%
Custeio e Capital	91.115,3	4,7%	124.186,7	5,8%	128.459,8	5,4%	151.467,8	5,7%
Despesa do FAT	9.949,9	0,5%	13.186,6	0,6%	15.442,4	0,7%	18.647,2	0,7%
Abono e Seguro Desemprego	9.540,2	0,5%	12.599,5	0,6%	14.757,6	0,6%	17.993,3	0,7%
Demais Despesas do FAT	409,7	0,0%	587,1	0,0%	684,8	0,0%	653,9	0,0%
Subsídios e Subvenções Econômicas <sup>5/</sup>	5.577,6	0,3%	9.825,0	0,5%	9.581,2	0,4%	10.021,0	0,4%
Operações Oficiais de Crédito e Reordenamento de Passivos	4.313,0	0,2%	8.081,8	0,4%	7.374,2	0,3%	7.802,6	0,3%
Despesas com Subvenções aos Fundos Regionais	1.264,6	0,1%	1.743,2	0,1%	2.207,0	0,1%	2.218,4	0,1%
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV) <sup>6/</sup>	7.502,0	0,4%	9.326,9	0,4%	11.638,9	0,5%	14.192,0	0,5%
Capitalização da Petrobras	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras Despesas de Custeio e Capital	68.085,8	3,5%	91.848,3	4,3%	91.797,3	3,9%	108.607,6	4,1%
Outras Despesas de Custeio	-	-	-	-	74.685,2	3,2%	86.718,8	3,3%
Outras Despesas de Capital <sup>7/</sup>	-	-	-	-	17.112,1	0,7%	21.888,8	0,8%
Transferência do Tesouro ao Banco Central	622,1	0,0%	770,2	0,0%	695,4	0,0%	520,8	0,0%
<b>Benefícios Previdenciários</b>	<b>125.750,8</b>	<b>6,5%</b>	<b>171.557,5</b>	<b>8,0%</b>	<b>165.585,3</b>	<b>7,0%</b>	<b>185.293,4</b>	<b>7,0%</b>
Benefícios Previdenciários - Urbano <sup>3/</sup>	102.499,2	5,3%	139.732,0	6,5%	133.301,2	5,6%	148.715,0	5,6%
Benefícios Previdenciários - Rural <sup>3/</sup>	23.251,5	1,2%	31.825,5	1,5%	32.284,1	1,4%	36.578,4	1,4%
<b>Despesas do Banco Central</b>	<b>1.572,4</b>	<b>0,1%</b>	<b>1.957,7</b>	<b>0,1%</b>	<b>1.740,3</b>	<b>0,1%</b>	<b>1.963,8</b>	<b>0,1%</b>
<b>5. FUNDO SOBERANO DO BRASIL - FSB <sup>8/</sup></b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>6. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (3 - 4 + 5)</b>	<b>49.341,4</b>	<b>2,5%</b>	<b>58.450,4</b>	<b>2,7%</b>	<b>48.748,2</b>	<b>2,1%</b>	<b>57.650,4</b>	<b>2,2%</b>
<b>Tesouro Nacional</b>	<b>81.663,2</b>	<b>4,2%</b>	<b>102.733,4</b>	<b>4,8%</b>	<b>90.984,6</b>	<b>3,8%</b>	<b>103.176,7</b>	<b>3,9%</b>
<b>Previdência Social (RGPS) <sup>9/</sup></b>	<b>-31.985,4</b>	<b>-1,6%</b>	<b>-43.913,5</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-42.065,1</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-44.881,7</b>	<b>-1,7%</b>
Previdência Social (RGPS) - Urbano <sup>3/</sup>	-11.892,5	-0,6%	-16.322,4	-0,8%	-13.586,1	-0,6%	-12.548,5	-0,5%
Previdência Social (RGPS) - Rural <sup>3/</sup>	-20.092,9	-1,0%	-27.591,1	-1,3%	-28.479,0	-1,2%	-32.333,1	-1,2%
<b>Banco Central <sup>10/</sup></b>	<b>-336,4</b>	<b>0,0%</b>	<b>-369,5</b>	<b>0,0%</b>	<b>-171,2</b>	<b>0,0%</b>	<b>-644,7</b>	<b>0,0%</b>
<b>7. AJUSTE METODOLÓGICO <sup>11/</sup></b>	<b>2.634,3</b>	<b>0,1%</b>	<b>2.762,9</b>	<b>0,1%</b>	<b>2.590,5</b>	<b>0,1%</b>	<b>1.787,7</b>	<b>0,1%</b>
<b>8. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA</b>	<b>409,4</b>	<b>0,0%</b>	<b>-938,7</b>	<b>0,0%</b>	<b>12,8</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,6</b>	<b>0,0%</b>
<b>9. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (6 + 7 + 8) <sup>12/</sup></b>	<b>52.385,2</b>	<b>2,7%</b>	<b>60.274,6</b>	<b>2,8%</b>	<b>51.351,6</b>	<b>2,2%</b>	<b>59.438,7</b>	<b>2,2%</b>
<b>10. JUROS NOMINAIS <sup>12/</sup></b>	<b>-79.418,5</b>	<b>-4,1%</b>	<b>-107.532,1</b>	<b>-5,0%</b>	<b>-125.826,6</b>	<b>-5,3%</b>	<b>-119.045,7</b>	<b>-4,5%</b>
<b>11. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (9 + 10) <sup>12/</sup></b>	<b>-27.033,3</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-47.257,5</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-74.475,0</b>	<b>-3,1%</b>	<b>-59.607,0</b>	<b>-2,2%</b>
<b>Memo:</b>								
Parcela patronal da CPSS <sup>2/</sup>	4.072,7	0,2%	4.930,8	0,2%	7.088,9	0,3%	8.263,6	0,3%
RMV <sup>6/</sup>	1.689,4	0,1%	2.196,2	0,1%	1.899,7	0,1%	1.967,8	0,1%
<b>PIB Nominal <sup>13/</sup></b>	<b>1.941.498,0</b>	<b>-</b>	<b>2.147.239,0</b>	<b>-</b>	<b>2.369.484,0</b>	<b>-</b>	<b>2.661.344,0</b>	<b>-</b>

Obs.: Dados sujeitos a alteração.

1/ Apurado pelo conceito de "pagamento efetivo", que corresponde ao valor do saque efetuado na Conta Única. A partir de 01/03/2012, inclui recursos de complementação do FGTS e despesas realizadas com recursos dessa contribuição, conforme

2/ Exclui da receita da Contribuição para o Plano da Seguridade Social (CPSS) e da despesa de pessoal a parcela patronal da CPSS do servidor público federal, sem efeitos no resultado primário consolidado.

3/ Fonte: Ministério da Previdência Social. A apuração do resultado do RGPS por clientela urbana e rural é realizada pelo Min. da Previdência Social segundo metodologia própria.

4/ Lei Complementar nº 87/1996 (até 2003) e Auxílio Financeiro a Estados decorrente da Lei Complementar nº 115/2002 (de 2003 a 2006).

5/ Inclui despesas com subvenções aos fundos regionais e, a partir de 2005, despesas com reordenamento de passivos.

6/ Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) são benefícios assistenciais pagos pelo Governo Central.

## Anexo III (continuação)

Discriminação	2008		2009		2010		2011	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
<b>1. RECEITA TOTAL</b>	<b>716.658,4</b>	<b>23,6%</b>	<b>739.304,5</b>	<b>22,8%</b>	<b>919.773,3</b>	<b>24,4%</b>	<b>990.406,1</b>	<b>23,9%</b>
<b>Receitas do Tesouro Nacional</b>	<b>551.343,8</b>	<b>18,2%</b>	<b>555.053,8</b>	<b>17,1%</b>	<b>705.297,4</b>	<b>18,7%</b>	<b>741.296,7</b>	<b>17,9%</b>
Receita Bruta	564.732,6	18,6%	569.846,0	17,6%	719.530,9	19,1%	757.428,7	18,3%
Impostos	269.274,5	8,9%	258.170,3	8,0%	296.455,4	7,9%	355.892,6	8,6%
Contribuições	215.427,1	7,1%	212.514,0	6,6%	249.829,5	6,6%	285.659,5	6,9%
Demais <sup>2/</sup>	80.030,9	2,6%	99.161,7	3,1%	173.246,1	4,6%	115.876,7	2,8%
d/q Cessão Onerosa Exploração Petróleo	-	-	-	-	74.807,6	2,0%	-	-
(-) Restituições	-13.387,7	-0,4%	-14.737,4	-0,5%	-14.134,9	-0,4%	-15.858,2	-0,4%
(-) Incentivos Fiscais	-1,1	0,0%	-54,8	0,0%	-98,6	0,0%	-273,9	0,0%
<b>Receitas da Previdência Social</b>	<b>163.355,3</b>	<b>5,4%</b>	<b>182.008,4</b>	<b>5,6%</b>	<b>211.968,4</b>	<b>5,6%</b>	<b>245.891,9</b>	<b>5,9%</b>
Receitas da Previdência Social - Urbano <sup>3/</sup>	158.382,8	5,2%	177.444,3	5,5%	207.154,0	5,5%	240.535,9	5,8%
Receitas da Previdência Social - Rural <sup>3/</sup>	4.972,5	0,2%	4.564,1	0,1%	4.814,4	0,1%	5.356,0	0,1%
<b>Receitas do Banco Central</b>	<b>1.959,3</b>	<b>0,1%</b>	<b>2.242,2</b>	<b>0,1%</b>	<b>2.507,5</b>	<b>0,1%</b>	<b>3.217,4</b>	<b>0,1%</b>
<b>2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS</b>	<b>133.075,5</b>	<b>4,4%</b>	<b>127.683,8</b>	<b>3,9%</b>	<b>140.678,3</b>	<b>3,7%</b>	<b>172.483,3</b>	<b>4,2%</b>
<b>Transferências Constitucionais (IP, IR e outras)</b>	<b>101.880,6</b>	<b>3,4%</b>	<b>97.560,6</b>	<b>3,0%</b>	<b>105.744,4</b>	<b>2,8%</b>	<b>130.171,8</b>	<b>3,1%</b>
Lei Complementar 87/ Lei Complementar 115 <sup>4/</sup>	5.216,1	0,2%	3.900,0	0,1%	3.900,0	0,1%	3.900,0	0,1%
Transferências da Cide - Combustíveis	1.578,9	0,1%	962,4	0,0%	1.775,7	0,0%	2.109,7	0,1%
Demais Transferências	24.399,9	0,8%	25.260,8	0,8%	29.258,2	0,8%	36.301,8	0,9%
<b>3. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (1-2)</b>	<b>583.582,9</b>	<b>19,2%</b>	<b>611.620,7</b>	<b>18,9%</b>	<b>779.095,0</b>	<b>20,7%</b>	<b>817.922,8</b>	<b>19,7%</b>
<b>4. DESPESA TOTAL</b>	<b>497.900,5</b>	<b>16,4%</b>	<b>572.184,3</b>	<b>17,7%</b>	<b>700.322,1</b>	<b>18,6%</b>	<b>724.398,2</b>	<b>17,5%</b>
<b>Despesas do Tesouro Nacional</b>	<b>295.907,2</b>	<b>9,8%</b>	<b>344.436,1</b>	<b>10,6%</b>	<b>442.436,2</b>	<b>11,7%</b>	<b>439.191,0</b>	<b>10,6%</b>
Pessoal e Encargos Sociais <sup>2/</sup>	130.829,1	4,3%	151.652,8	4,7%	166.486,4	4,4%	179.277,0	4,3%
Custeio e Capital	164.035,5	5,4%	191.603,8	5,9%	274.707,8	7,3%	257.778,2	6,2%
Despesa do FAT	21.026,4	0,7%	27.433,0	0,8%	30.310,7	0,8%	34.660,0	0,8%
Abono e Seguro Desemprego	20.411,4	0,7%	26.927,1	0,8%	29.808,7	0,8%	34.173,4	0,8%
Demais Despesas do FAT	615,1	0,0%	506,0	0,0%	502,0	0,0%	486,5	0,0%
Subsídios e Subvenções Econômicas <sup>5/</sup>	5.979,8	0,2%	5.189,8	0,2%	8.039,0	0,2%	10.517,4	0,3%
Operações Oficiais de Crédito e Reordenamento de Passivos	3.305,9	0,1%	2.356,8	0,1%	4.777,1	0,1%	6.736,1	0,2%
Despesas com Subvenções aos Fundos Regionais	2.674,0	0,1%	2.833,0	0,1%	3.261,9	0,1%	3.781,3	0,1%
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV) <sup>6/</sup>	16.036,2	0,5%	18.946,0	0,6%	22.234,2	0,6%	24.904,8	0,6%
Capitalização da Petrobras	-	-	-	-	42.927,8	1,1%	-	-
Outras Despesas de Custeio e Capital	120.993,1	4,0%	140.034,9	4,3%	171.196,1	4,5%	187.696,1	4,5%
Outras Despesas de Custeio	92.887,3	3,1%	106.026,6	3,3%	126.454,9	3,4%	135.065,4	3,3%
Outras Despesas de Capital <sup>7/</sup>	28.105,8	0,9%	34.008,3	1,0%	44.741,2	1,2%	52.630,7	1,3%
Transferência do Tesouro ao Banco Central	1.042,5	0,0%	1.179,5	0,0%	1.242,0	0,0%	2.135,7	0,1%
<b>Benefícios Previdenciários</b>	<b>199.562,0</b>	<b>6,6%</b>	<b>224.876,4</b>	<b>6,9%</b>	<b>254.858,6</b>	<b>6,8%</b>	<b>281.438,2</b>	<b>6,8%</b>
Benefícios Previdenciários - Urbano <sup>3/</sup>	159.652,1	5,3%	175.831,8	5,4%	198.769,5	5,3%	220.003,3	5,3%
Benefícios Previdenciários - Rural <sup>3/</sup>	39.910,0	1,3%	49.044,6	1,5%	56.089,1	1,5%	61.434,9	1,5%
<b>Despesas do Banco Central</b>	<b>2.431,3</b>	<b>0,1%</b>	<b>2.871,8</b>	<b>0,1%</b>	<b>3.027,4</b>	<b>0,1%</b>	<b>3.769,0</b>	<b>0,1%</b>
<b>5. FUNDO SOBERANO DO BRASIL - FSB <sup>8/</sup></b>	<b>-14.244,0</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>6. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (3 - 4 + 5)</b>	<b>71.438,4</b>	<b>2,4%</b>	<b>39.436,4</b>	<b>1,2%</b>	<b>78.772,9</b>	<b>2,1%</b>	<b>93.524,6</b>	<b>2,3%</b>
<b>Tesouro Nacional</b>	<b>108.117,1</b>	<b>3,6%</b>	<b>82.933,9</b>	<b>2,6%</b>	<b>122.182,9</b>	<b>3,2%</b>	<b>129.622,4</b>	<b>3,1%</b>
<b>Previdência Social (RGPS) <sup>9/</sup></b>	<b>-36.206,7</b>	<b>-1,2%</b>	<b>-42.867,9</b>	<b>-1,3%</b>	<b>-42.890,2</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-35.546,3</b>	<b>-0,9%</b>
Previdência Social (RGPS) - Urbano <sup>3/</sup>	-1.269,3	0,0%	1.612,5	0,0%	8.384,5	0,2%	20.532,6	0,5%
Previdência Social (RGPS) - Rural <sup>3/</sup>	-34.937,5	-1,2%	-44.480,5	-1,4%	-51.274,6	-1,4%	-56.078,8	-1,4%
<b>Banco Central <sup>10/</sup></b>	<b>-472,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>-629,6</b>	<b>0,0%</b>	<b>-519,9</b>	<b>0,0%</b>	<b>-551,6</b>	<b>0,0%</b>
<b>7. AJUSTE METODOLÓGICO <sup>11/</sup></b>	<b>1.229,2</b>	<b>0,0%</b>	<b>1.373,1</b>	<b>0,0%</b>	<b>1.357,9</b>	<b>0,0%</b>	<b>1.137,9</b>	<b>0,0%</b>
<b>8. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA</b>	<b>-1.359,6</b>	<b>0,0%</b>	<b>1.633,7</b>	<b>0,1%</b>	<b>-1.407,5</b>	<b>0,0%</b>	<b>-1.627,0</b>	<b>0,0%</b>
<b>9. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (6 + 7 + 8) <sup>12/</sup></b>	<b>71.307,9</b>	<b>2,4%</b>	<b>42.443,2</b>	<b>1,3%</b>	<b>78.723,3</b>	<b>2,1%</b>	<b>93.035,5</b>	<b>2,2%</b>
<b>10. JUROS NOMINAIS <sup>12/</sup></b>	<b>-96.198,7</b>	<b>-3,2%</b>	<b>-149.806,4</b>	<b>-4,6%</b>	<b>-124.508,7</b>	<b>-3,3%</b>	<b>-180.553,1</b>	<b>-4,4%</b>
<b>11. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (9 + 10) <sup>12/</sup></b>	<b>-24.890,8</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-107.363,2</b>	<b>-3,3%</b>	<b>-45.785,5</b>	<b>-1,2%</b>	<b>-87.517,6</b>	<b>-2,1%</b>
<b>Memo:</b>								
Parcela patronal da CPSS <sup>2/</sup>	9.441,3	0,3%	10.952,9	0,3%	12.251,3	0,3%	13.319,4	0,3%
RMV <sup>6/</sup>	1.948,8	0,1%	1.875,7	0,1%	1.854,4	0,0%	1.763,4	0,0%
PIB Nominal <sup>13/</sup>	3.032.203,0	-	3.239.404,0	-	3.770.084,9	-	4.143.013,3	-

Obs.: Dados sujeitos a alteração.

1/Apurado pelo conceito de "pagamento efetivo", que corresponde ao valor do saque efetuado na Conta Única. A partir de 01/03/2012, inclui recursos de complementação do FGTS e despesas realizadas com recursos dessa contribuição, conforme

2/ Exclui da receita da Contribuição para o Plano da Seguridade Social (CPSS) e da despesa de pessoal a parcela patronal da CPSS do servidor público federal, sem efeitos no resultado primário consolidado.

3/ Fonte: Ministério da Previdência Social. A apuração do resultado do RGPS por clientela urbana e rural é realizada pelo Min. da Previdência Social segundo metodologia própria.

4/ Lei Complementar nº 87/1996 (até 2003) e Auxílio Financeiro a Estados decorrente da Lei Complementar nº 115/2002 (de 2003 a 2006).

5/ Inclui despesas com subvenções aos fundos regionais e, a partir de 2005, despesas com reordenamento de passivos.

6/ Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) são benefícios assistenciais pagos pelo Governo Central.

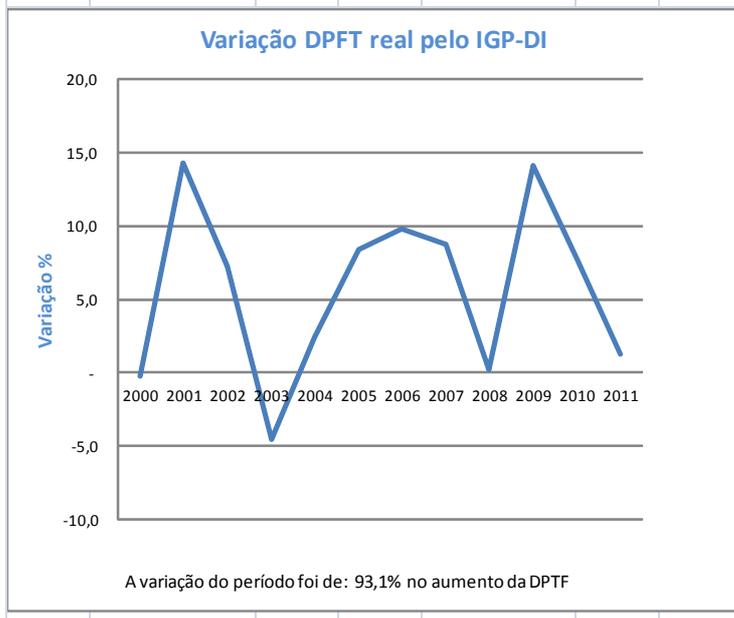
## Anexo IV

## Evolução da Dívida Pública Federal Total – 1999 a 2011.

Dívida Pública Federal Total							
Saldos em 31 de dezembro							
Em R\$ Mil		Atualizações					
	Valores nomiais	$\Delta\%$ nominal	IPCA	$\Delta\%$ real	IGP-DI	$\Delta\%$ real	
1999	468.044.905,8	0,0	1.002.856.982,0	0,0	1999 1.316.797.538,1	0,0	
2000	531.217.845,2	13,5	1.074.044.750,6	7,1	2000 1.313.595.487,6	- 0,2	
2001	670.226.540,0	26,2	1.258.527.670,0	17,2	2001 1.501.776.608,2	14,3	
2002	816.165.868,9	21,8	1.361.915.624,7	8,2	2002 1.611.193.041,9	7,3	
2003	956.689.111,4	17,2	1.460.563.370,6	7,2	2003 1.537.973.415,5	- 4,5	
2004	1.072.385.054,8	12,1	1.521.563.529,6	4,2	2004 1.575.762.599,5	2,5	
2005	1.231.412.242,8	14,8	1.653.149.322,9	8,6	2005 1.707.599.357,1	8,4	
2006	1.375.441.704,4	11,7	1.790.264.886,9	8,3	2006 1.875.002.131,4	9,8	
2007	1.571.537.427,2	14,3	1.958.211.276,5	9,4	2007 2.038.755.504,3	8,7	
2008	1.751.946.771,6	11,5	2.061.336.939,1	5,3	2008 2.043.295.519,8	0,2	
2009	2.035.552.049,9	16,2	2.296.027.485,1	11,4	2009 2.332.131.983,6	14,1	
2010	2.313.634.455,8	13,7	2.464.098.265,7	7,3	2010 2.510.756.111,4	7,7	
2011	2.542.106.355,9	9,9	2.542.106.355,9	3,2	2011 2.542.106.355,9	1,2	
		378,5		136,7		93,5	

**Fonte:**  
SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL  
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DA DÍVIDA PÚBLICA - CODIV  
GERÊNCIA DE INFORMAÇÕES E ESTATÍSTICAS DA DÍVIDA PÚBLICA - GEEST

**Observações:**  
IBGE série histórica do IPCA  
IGP-DI da FGV



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal (2012).

## APÊNDICES

Análises do SPSS										-19,242
<b>Model Summary(b)</b>										isolated analysis Variable: <b>Pessoal</b>
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson					
1	0,196121824	0,03846377	-0,05769	13,63982312	1,7986505					
a	Predictors: (Constant), Pessoal									
b	Dependent Variable: Total									
Segundo Guajarati (2000) <i>Apud</i> Mesquida (2010), um índice R <sup>2</sup> ajustado muito distante do que deveria ser, isto é, próximo de 1, a variável Pessoal, neste modelo não explica a variação da Variável Dependente. <b>O índice Durbin-Watson....</b>										
<b>ANOVA(b)</b>										
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.				
1	Regression	74,42240039	1	74,42240039	0,4000241	0,541267549				
	Residual	1860,447748	10	186,0447748						
	Total	1934,870149	11							
a	Predictors: (Constant), Pessoal									
b	Dependent Variable: Total									
<b>Coefficients(a)</b>										isolated analysis Variable: <b>Pessoal</b> .
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics			
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF		
1	(Constant)	-27,95230902	5,057824		-5,5265482	0,000252232				
	Pessoal	1,349953207	2,134399	0,196121824	0,6324746	0,541267549	1	1		
(a)	Dependent Variable: Total									
O coeficiente Beta.... O índice de significância ficou distante de zero e o Fator de Inflação de Variância (FIV) muito abaixo de 10. Na análise isolada da variável independente "Pessoal", neste modelo, não se pode explicar a variação da despesa total, bem como não indica relação entre essas duas variáveis. Esta não relação geral da variável dependente pode ser explicada por ser a despesa de pessoal, obrigatória, não podendo haver alterações à revelia da lei.										
<b>Model Summary(b)</b>										isolated analysis Variable: <b>Juros da dívida</b>
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson					
1	0,625091692	0,390739623	0,329814	10,85743854	1,6776412					
a	Predictors: (Constant), Juros									
b	Dependent Variable: Total									
O R <sup>2</sup> ajustado ficou em 33%, portanto baixo. Os juros, assim como as despesas de pessoal, são despesas obrigatórias, não permitindo, alterações abruptas no fluxo orçamentário. Pelo R <sup>2</sup> ajustado, o modelo explica que os juros influenciam a variação do total das despesas em 33%. <b>O DW....</b>										
<b>ANOVA(b)</b>										
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.				
1	Regression	756,030433	1	756,030433	6,4133438	0,029745294				
	Residual	1178,839716	10	117,8839716						
	Total	1934,870149	11							
a	Predictors: (Constant), Juros									
b	Dependent Variable: Total									
<b>Coefficients(a)</b>										isolated analysis Variable: <b>Juros da dívida</b>
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics			
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF		
1	(Constant)	-13,21116191	7,318812		-1,8050965	0,101208253				
	Juros	0,701232627	0,276898	0,625091692	2,532458	0,029745294	1	1		
a	Dependent Variable: Total									
Aqui, o coeficiente Beta... O índice de significância não alcançou 3% e o FIV se repete com índice abaixo de 10. Isto significa que a variável "Juros pagos para a dívida", neste modelo, não explica a variação da variável dependente (Despesas totais), bem como não tem relação significativa com a variável dependente. Este fenômeno dá-se por ser a despesa, também, obrigatória, o que não permite alterações durante a execução orçamentária no exercício financeiro.										

Model Summary(b)							
isolated analysis Variable: <b>Outras Despesas Correntes de Custeio</b>							
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson		
1	0,26908532	0,07240691	-0,02035	13,39691077	1,8343896		
(a) Predictors: (Constant), DespCorr							
(b) Dependent Variable: Total							
O R <sup>2</sup> ajustado chegou a 2%, portanto baixo. Esse tipo de despesa não é obrigatória, ou melhor, o Estado tem aí oportunidade de cortar despesas em rubricas não prioritárias e não exigidas por força de lei. Mesmo assim, o R <sup>2</sup> ajustado demonstra a não relação deste tipo de despesa com a variação da despesa total durante o exercício.							
ANOVA(b)							
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.	
1	Regression	140,097968	1	140,097968	0,7805891	0,397704029	
	Residual	1794,772181	10	179,4772181			
	Total	1934,870149	11				
a Predictors: (Constant), DespCorr							
b Dependent Variable: Total							
Coefficients(a)							
isolated analysis Variable: <b>Outras Despesas Correntes de Custeio</b>							
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics
		B	Std. Error	Beta			Tolerance VIF
1	(Constant)	-39,80759712	11,79772		-3,374177	0,007071545	
	DespCorr	-3,142786196	3,557162	-0,26908532	-0,8835096	0,397704029	1 1
(a) Dependent Variable: Total							
O coeficiente angular Beta... O índice de significância mais uma vez não é suficiente para provar a relação dessa variável com a variação total de todas as despesas durante os exercícios financeiros estudados.							
Model Summary(b)							
isolated analysis Variable: <b>Investimentos</b>							
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson		
1	0,320585612	0,102775134	0,013053	13,17578692	1,3052206		
(a) Predictors: (Constant), Investim							
(b) Dependent Variable: Total							
O R <sup>2</sup> ajustado ficou muito abaixo de 1, denunciando a não influência da despesa "investimento" nas variações totais das despesas orçamentárias. Por esse modelo, apenas 1,3% da variação orçamentária é explicada pelos investimentos.							
ANOVA(b)							
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.	
1	Regression	198,8565397	1	198,8565397	1,145478	0,309649806	
	Residual	1736,013609	10	173,6013609			
	Total	1934,870149	11				
a Predictors: (Constant), Investim							
b Dependent Variable: Total							
Coefficients(a)							
isolated analysis Variable: <b>Investimentos</b>							
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics
		B	Std. Error	Beta			Tolerance VIF
1	(Constant)	-42,11239027	11,9745		-3,5168389	0,005567728	
	Investim	-0,418243027	0,390783	-0,320585612	-1,0702701	0,309649806	1 1
(a) Dependent Variable: Total							
O índice de significância justifica em 31% a relação da despesa de investimento com as variações orçamentárias. FIV abaixo de 10, enfraquece a relação da variável independente "investimentos" com a dependente "despesas totais".							
Model Summary(b)							
isolated analysis Variable: <b>Inverções Financeiras</b>							
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson		
1	0,173537958	0,030115423	-0,06687	13,69890768	1,5199391		
a Predictors: (Constant), InvFin							
b Dependent Variable: Total							
ANOVA(b)							
isolated analysis Variable: <b>Inverções Financeiras</b>							
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.	
1	Regression	58,26943248	1	58,26943248	0,3105052	0,589624138	
	Residual	1876,600716	10	187,6600716			
	Total	1934,870149	11				
a Predictors: (Constant), InvFin							
b Dependent Variable: Total							
Coefficients(a)							
isolated analysis Variable: <b>Inverções Financeiras</b>							
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics
		B	Std. Error	Beta			Tolerance VIF
1	(Constant)	-24,94253334	9,834648		-2,5361896	0,029555608	
	InvFin	0,231754569	0,415905	0,173537958	0,55723	0,589624138	1 1
a Dependent Variable: Total							
O índice de 59% de significância não permite transformar o modelo em algo que justifique que as despesas "inversoes financeiras" influenciem nas variações do total das despesas. Para isso ocorrer, o índice deve ficar próximo a zero. O R <sup>2</sup> ajustado só explica 6,7% das variações do total das despesas com relação às inversões financeiras FIV abaixo de 10 sugere a não representatividade do modelo na explicação das variações de todas as despesas.							

<b>Model Summary(b)</b>								
isolated analysis Variable: <b>Amortização da Dívida Pública</b>								
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson			
1	0,961319496	0,924135173	0,916549	3,831299888	0,4236366			
a	Predictors: (Constant), AmortzDiv							
b	Dependent Variable: Total							
<b>ANOVA(b)</b>								
isolated analysis Variable: <b>Amortização da Dívida Pública</b>								
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.		
1	Regression	1788,08156	1	1788,08156	121,81339	0,0000		
	Residual	146,7885883	10	14,67885883				
	Total	1934,870149	11					
a	Predictors: (Constant), AmortzDiv							
b	Dependent Variable: Total							
<b>Coefficients(a)</b>								
isolated analysis Variable: <b>Amortização da Dívida Pública</b>								
Model		Unstandardized Coefficients	Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics		
		B	Beta			Tolerance	VIF	
1	(Constant)	2,25709192	3,121547	0,7230683	0,486205802			
	AmortzDiv	0,798222818	0,072323	0,961319496	11,03691	0,0000	1	1
a	Dependent Variable: Total							
O R <sup>2</sup> ajustado ao nível de 91,7%, índice de significância a zero e índice Beta a quase 1, o presente modelo tem alta representatividade, fazendo com que o pagamento da dívida pública da União tenha alta influência na variação do total das despesas orçamentárias.								
<b>Model Summary(b)</b>								
isolated analysis Variable: <b>Operações de Crédito Externo (OCE - dívida externa)</b>								
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson			
1	0,065876733	0,004339744	-0,09523	13,87974534	1,540535			
a	Predictors: (Constant), OCE							
b	Dependent Variable: Total							
<b>ANOVA(b)</b>								
isolated analysis Variable: <b>Operações de Crédito Externo (OCE - dívida externa)</b>								
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.		
1	Regression	8,396841084	1	8,396841084	0,0435866	0,838815891		
	Residual	1926,473308	10	192,6473308				
	Total	1934,870149	11					
a	Predictors: (Constant), OCE							
b	Dependent Variable: Total							
<b>Coefficients(a)</b>								
isolated analysis Variable: <b>Operações de Crédito Externo (OCE - dívida externa)</b>								
Model		Unstandardized Coefficients	Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics		
		B	Std. Error Beta			Tolerance	VIF	
1	(Constant)	-31,15722909	6,995108	-4,4541452	0,001227227			
	OCE	-0,031647769	0,151589	-0,065876733	-0,208774	0,838815891	1	1
a	Dependent Variable: Total							
Embora seja parte da dívida pública, trata-se de um pequeno volume de recursos, ficando a Amortização da Dívida Pública a mais representativa, principalmente pelo volume de recursos envolvidos e tratados internamente (dívida pública federal interna).								

						Regressão múltipla Variável dependente: Total das despesas				
Variables Entered/Removed(b)						Variável inde	Beta	Teste t	FIV	Sig.
Model	Variables Entered	Variables Removed	Method			Amortização	1,075857	14,24885	1,34724	0,00000
1	Investim, A.		Enter			Investimento	0,225609	2,988006	1,34724	0,01525
a	All requested variables entered.					Constante	14,64768	3,079065		0,01316
b	Dependent Variable: Total									
<b>Amortização Dívida e Investimentos</b>						R <sup>2</sup> ajustado	0,953452	DW	2,13794	
Model Summary(b)										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson					
1	0,980773	0,961915626	0,953452	2,861396667	2,13794					
a	Predictors: (Constant), Investim, AmortzDiv									
b	Dependent Variable: Total									
ANOVA(b)										
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.				
1	Regression	1861,181831	2	930,5909154	113,6587	0,0000				
	Residual	73,68831797	9	8,187590885						
	Total	1934,870149	11							
a	Predictors: (Constant), Investim, AmortzDiv									
b	Dependent Variable: Total									
Coefficients(a)										
Model		Unstandardized Coefficients	Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics				
		B	Std. Error	Beta		Tolerance VIF				
1	(Constant)	14,64768252	4,757184		3,079065	0,0131598				
	AmortzDiv	0,893328217	0,062695	1,075857282	14,24885	0,0000000	0,742258	1,34724053		
	Investim	0,29433427	0,098505	0,225608859	2,988006	0,0152502	0,742258	1,34724053		
a	Dependent Variable: Total									
Collinearity Diagnostics(a)										
Model	Dimension	Eigenvalue	Condition	Variance Proportions						
				(Constant)	AmortzDiv	Investim				
1	1	2,809616039	1	0,003769881	0,010701	0,0086897				
	2	0,170792476	4,055918	0,000261862	0,289234	0,2053697				
	3	0,019591485	11,97539	0,995968258	0,700065	0,7859406				
a	Dependent Variable: Total									
Residuals Statistics(a)										
		Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N				
	Predicted Value	-45,64084	-0,40903309	-29,96014	13,00762654	12				
	Residual	-3,717104	3,756160736	0,00000	2,588230669	12				
	Std. Predicted Value	-1,205501	2,271829367	0,00000	1	12				
	Std. Residual	-1,299052	1,312701941	0,00000	0,904534034	12				
a	Dependent Variable: Total									

Resultados SPSS

Model Summary(b)

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,196(a)	,038	-,058	13,63982	1,799

a Predictors: (Constant), Pessoal

b Dependent Variable: Total

ANOVA(b)

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	74,422	1	74,422	,400	,541(a)
	Residual	1860,448	10	186,045		
	Total	1934,870	11			

a Predictors: (Constant), Pessoal

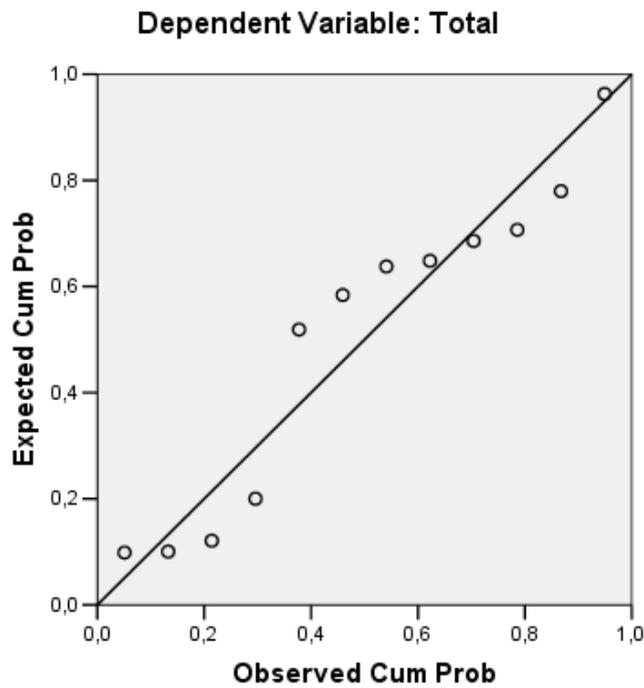
b Dependent Variable: Total

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	-27,952	5,058		-5,527	,000		
	Pessoal	1,350	2,134	,196	,632	,541	1,000	1,000

a. Dependent Variable: Total

**Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual**



**Model Summary(b)**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,625(a)	,391	,330	10,85744	1,678

a Predictors: (Constant), Juros

b Dependent Variable: Total

**ANOVA(b)**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	756,030	1	756,030	6,413	,030(a)
	Residual	1178,840	10	117,884		
	Total	1934,870	11			

a Predictors: (Constant), Juros

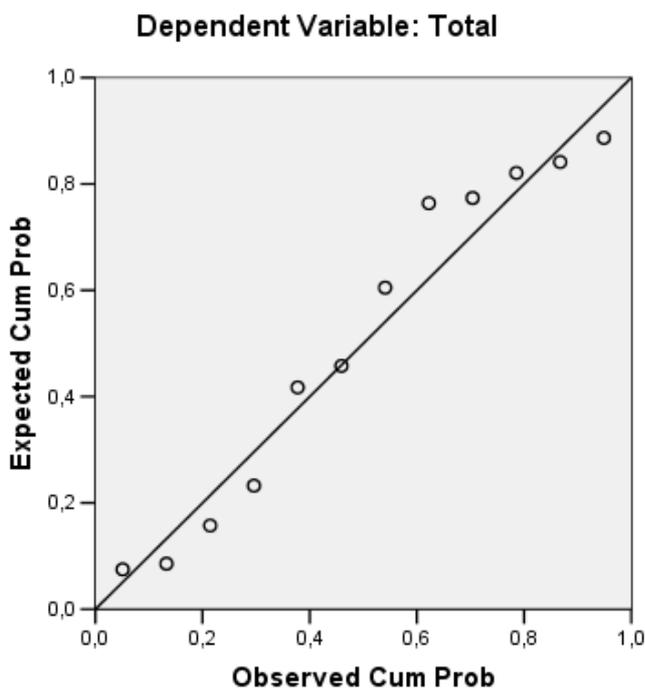
b Dependent Variable: Total

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	-13,211	7,319		-1,805	,101		
	Juros	,701	,277	,625	2,532	,030	1,000	1,000

a. Dependent Variable: Total

**Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual**



**Model Summary(b)**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,269(a)	,072	-,020	13,39691	1,834

a Predictors: (Constant), DespCorr

b Dependent Variable: Total

**ANOVA(b)**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	140,098	1	140,098	,781	,398(a)
	Residual	1794,772	10	179,477		
	Total	1934,870	11			

a Predictors: (Constant), DespCorr

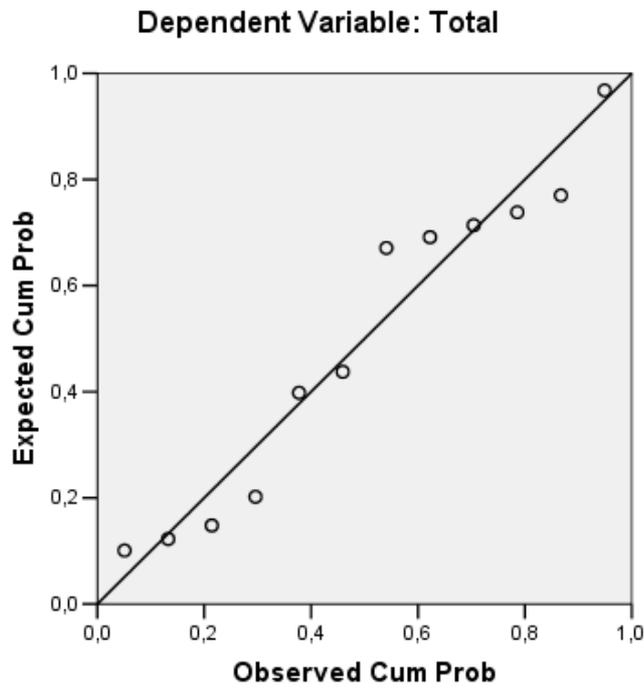
b Dependent Variable: Total

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	-39,808	11,798		-3,374	,007		
	DespCorr	-3,143	3,557	-,269	-,884	,398	1,000	1,000

a. Dependent Variable: Total

**Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual**



**Model Summary(b)**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,321(a)	,103	,013	13,17579	1,305

a Predictors: (Constant), Investim

b Dependent Variable: Total

**ANOVA(b)**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	198,857	1	198,857	1,145	,310(a)
	Residual	1736,014	10	173,601		
	Total	1934,870	11			

a Predictors: (Constant), Investim

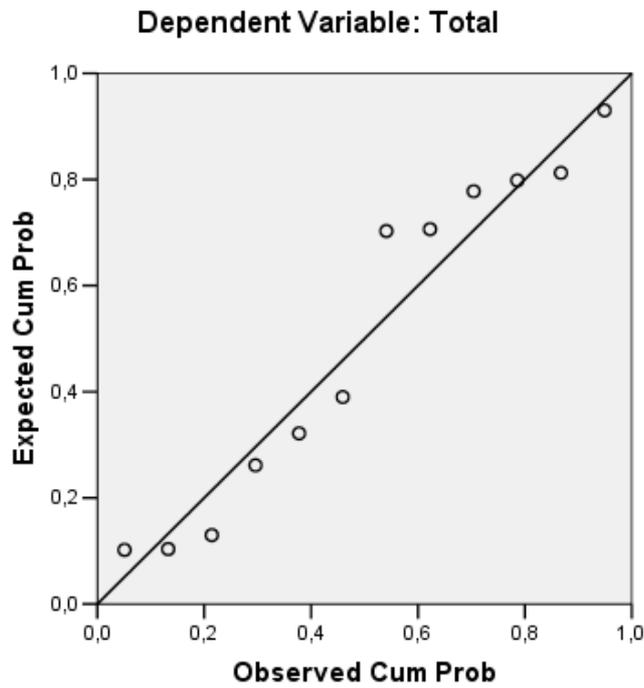
b Dependent Variable: Total

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	-42,112	11,975		-3,517	,006		
	Investim	-,418	,391	-,321	-1,070	,310	1,000	1,000

a. Dependent Variable: Total

**Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual**



**Model Summary(b)**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,174(a)	,030	-,067	13,69891	1,520

a Predictors: (Constant), InvFin

b Dependent Variable: Total

**ANOVA(b)**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	58,269	1	58,269	,311	,590(a)
	Residual	1876,601	10	187,660		
	Total	1934,870	11			

a Predictors: (Constant), InvFin

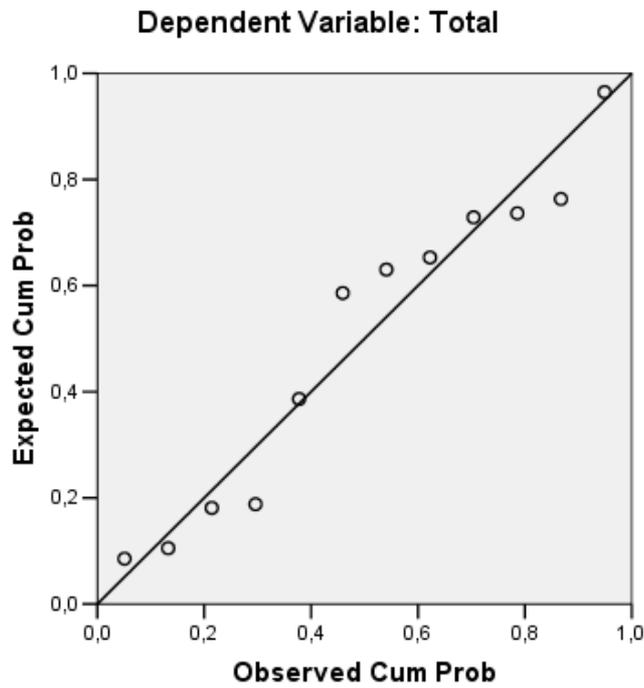
b Dependent Variable: Total

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	-24,943	9,835		-2,536	,030		
	InvFin	,232	,416	,174	,557	,590	1,000	1,000

a. Dependent Variable: Total

**Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual**



**Model Summary(b)**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,961(a)	,924	,917	3,83130	,424

a Predictors: (Constant), AmortzDiv

b Dependent Variable: Total

**ANOVA(b)**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	1788,082	1	1788,082	121,813	,000(a)
	Residual	146,789	10	14,679		
	Total	1934,870	11			

a Predictors: (Constant), AmortzDiv

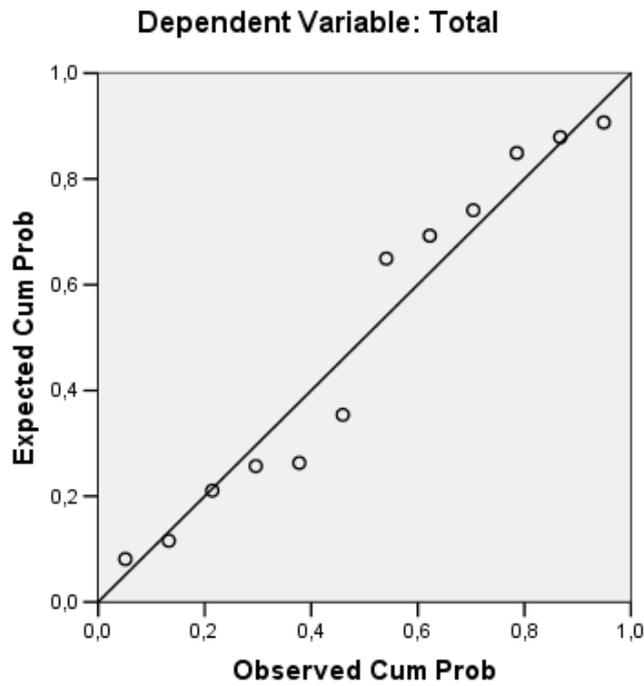
b Dependent Variable: Total

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	2,257	3,122		,723	,486		
	AmortzDiv	,798	,072	,961	11,037	,000	1,000	1,000

a. Dependent Variable: Total

**Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual**



**Model Summary(b)**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,066(a)	,004	-,095	13,87975	1,541

a Predictors: (Constant), OCE

b Dependent Variable: Total

**ANOVA(b)**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	8,397	1	8,397	,044	,839(a)
	Residual	1926,473	10	192,647		
	Total	1934,870	11			

a Predictors: (Constant), OCE

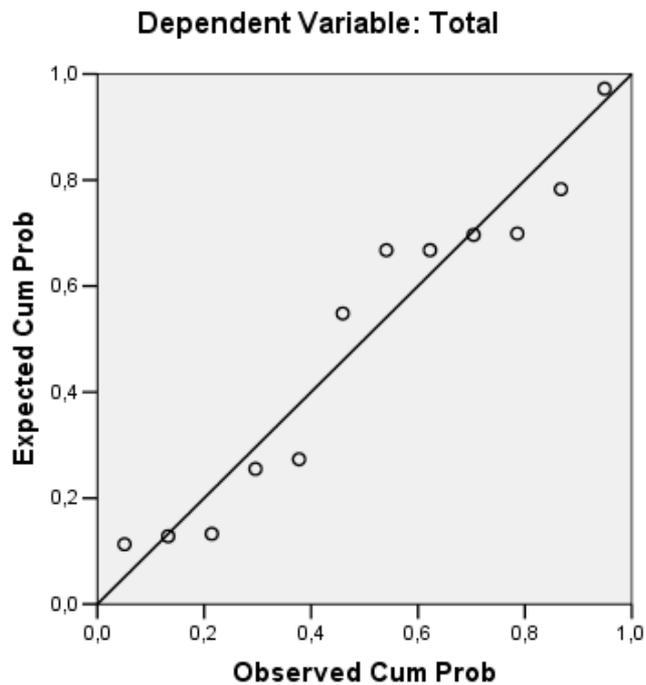
b Dependent Variable: Total

Coefficients<sup>a</sup>

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	-31,157	6,995		-4,454	,001		
	OCE	-,032	,152	-,066	-,209	,839	1,000	1,000

a. Dependent Variable: Total

### Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual



### Iteration History

	Rho (AR1)		Durbin-Watson	Mean Squared Errors
	Value	Std. Error		
0	,696	,239	1,372	4,015
1	,732	,227	1,451	3,967
2	,743	,223	1,474	3,961
3	,747	,221	1,482	3,961
4	,749	,221	1,485	3,961
5	,749	,221	1,487	3,961
6	,750	,221	1,487	3,961
7	,750	,221	1,487	3,961
8(a)	,750	,221	1,487	3,961

The Cochrane-Orcutt estimation method is used.

a The estimation terminated at this iteration, because all the parameter estimates changed by less than ,001.

**Autocorrelation Coefficient**

Rho (AR1)	Std. Error
,750	,221

The Cochrane-Orcutt estimation method is used.

**Model Fit Summary**

R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
,993	,986	,983	1,990	1,487

The Cochrane-Orcutt estimation method is used.

**ANOVA**

	Sum of Squares	df	Mean Square
Regression	2245,539	1	2245,539
Residual	31,684	8	3,961

The Cochrane-Orcutt estimation method is used.

**Regression Coefficients**

	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
AmortzDiv	,741	,031	,993	23,811	,000
(Constant)	2,854	2,605		1,095	,305

The Cochrane-Orcutt estimation method is used.

**Model Summary(c)**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,961(a)	,924	,917	3,83130	
2	,981(b)	,962	,953	2,86140	2,138

a Predictors: (Constant), AmortzDiv

b Predictors: (Constant), AmortzDiv, Investim

c Dependent Variable: Total

**ANOVA(c)**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	1788,082	1	1788,082	121,813	,000(a)
	Residual	146,789	10	14,679		
	Total	1934,870	11			
2	Regression	1861,182	2	930,591	113,659	,000(b)
	Residual	73,688	9	8,188		
	Total	1934,870	11			

a Predictors: (Constant), AmortzDiv

b Predictors: (Constant), AmortzDiv, Investim

c Dependent Variable: Total

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	2,257	3,122		,723	,486		
	AmortzDiv	,798	,072	,961	11,037	,000	1,000	1,000
2	(Constant)	14,648	4,757		3,079	,013		
	AmortzDiv	,893	,063	1,076	14,249	,000	,742	1,347
	Investim	,294	,099	,226	2,988	,015	,742	1,347

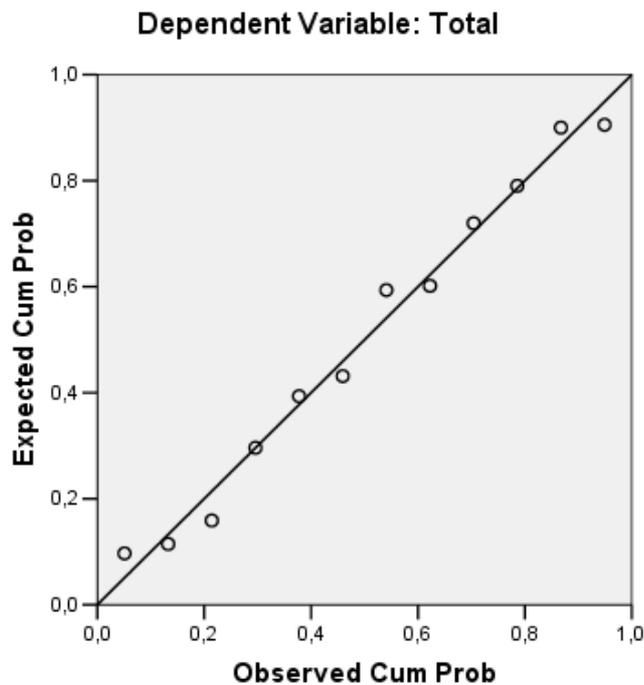
a. Dependent Variable: Total

**Collinearity Diagnostics<sup>a</sup>**

Model	Dimension	Eigenv alue	Condition Index	Variance Proportions		
				(Constant)	AmortzDiv	Investim
1	1	1,935	1,000	,03	,03	
	2	,065	5,462	,97	,97	
2	1	2,810	1,000	,00	,01	,01
	2	,171	4,056	,00	,29	,21
	3	,020	11,975	1,00	,70	,79

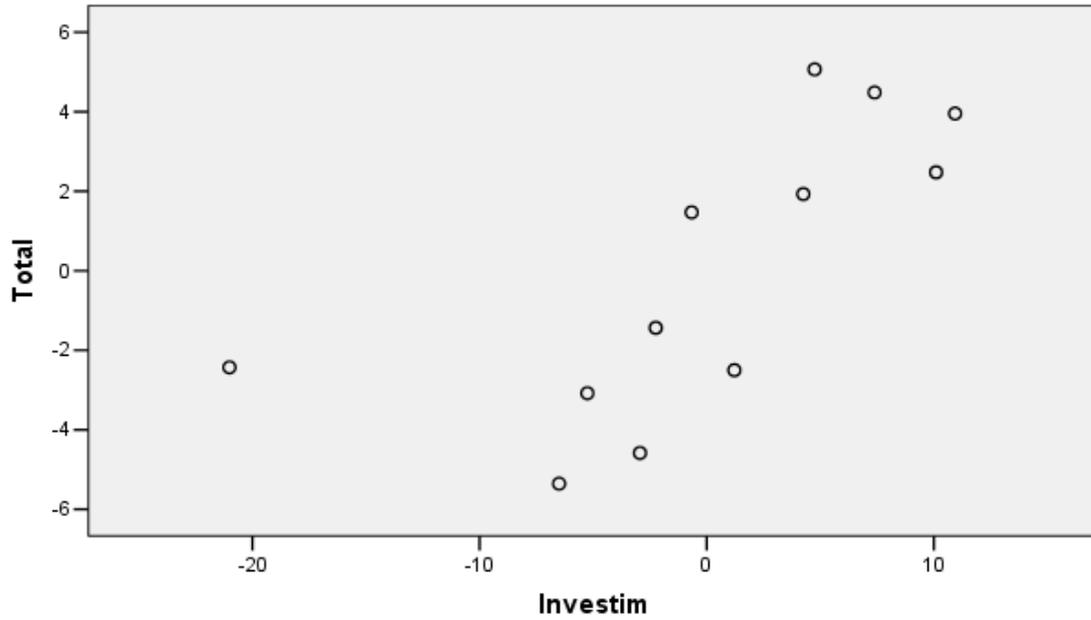
a. Dependent Variable: Total

**Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual**



## Partial Regression Plot

Dependent Variable: Total



## Partial Regression Plot

Dependent Variable: Total

