



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA/UFRN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTABILIDADE - PPGCCON**

PEDRO ENEAS DO NASCIMENTO NETO

**EFEITOS DAS PRÁTICAS GERENCIAIS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO
RESULTADO FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

NATAL/RN

2023

PEDRO ENEAS DO NASCIMENTO NETO

**EFEITOS DAS PRÁTICAS GERENCIAIS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO
RESULTADO FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do
Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como
requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em
Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Severino Cesário de Lima

Coorientador: Prof. Dr. Luís Manuel E. R. Vieira

Área de concentração: Mensuração e Evidenciação
Contábil

Linha de Pesquisa: Estudo dos impactos da
contabilidade nas organizações e na sociedade

NATAL/RN

2023

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI
Catalogação de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro Ciências Sociais Aplicadas – CCSA

Nascimento Neto, Pedro Eneas do.
Efeitos das práticas gerenciais do processo orçamentário no resultado fiscal dos municípios brasileiros /
Pedro Eneas do Nascimento Neto. - Natal, 2023.
94f.: il.

Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de
Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Contabilidade. Natal, RN, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Severino Cesário de Lima.

Coorientação: Prof. Dr. Luis Manuel E. Vieira.

1. Orçamento público - Dissertação. 2. Teorias do processo orçamentário - Dissertação. 3. Condição
financeira governamental - Dissertação. I. Lima, Severino Cesário de. II. Vieira, Luis Manuel E. III. Título.

RN/UF/Biblioteca CCSA

CDU 336.14

Elaborado por Eliane Leal Duarte - CRB-15/355

PEDRO ENEAS DO NASCIMENTO NETO

**EFEITOS DAS PRÁTICAS GERENCIAIS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO
RESULTADO FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande do Norte em cumprimento às exigências para obtenção do grau de Mestre em Ciências Contábeis.

COMISSÃO AVALIADORA

Prof. Dr. Severino Cesário de Lima

Presidente da Comissão – Orientador

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Prof. Dr. Anailson Márcio Gomes

Membro Examinador Interno

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Prof. Dr. Ronaldo José Rêgo Araújo

Membro Examinador Externo

Universidade Federal da Campina Grande – UFPB

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é fruto de uma inquietude, da busca por mais conhecimento de forma a agregar aspectos profissionais, intelectuais, mas também pessoais. Como toda jornada, há momentos de calma e tempestades, mas ao final, se tudo correr bem (e correu!) o objetivo alcançando supera as inevitáveis intempéries.

Desejo expressar minha enorme gratidão ao meu orientador, Dr. Severino Cesário de Lima, por ter topado o desafio de orientar-me em um tema tão complexo e desafiador.

Igualmente estendo meus agradecimentos ao meu coorientador, Dr. Luis Manuel Esteves da Rocha Vieira, cuja orientação, contribuição e profunda generosidade foram absolutamente fundamentais para a realização desta pesquisa.

Não posso deixar de mencionar minha esposa, Jociane Barbosa, pelo apoio e incentivo em todos os momentos.

Aos meus pais, Júnior e Edineide, dirijo o agradecimento eterno por todos os sacrifícios que fizeram para me possibilitar chegar a este ponto. Ao meu tio Iveraldo por ter possibilitado meus estudos por tanto tempo, forjando meus alicerces educacionais. Às minhas queridas irmãs Iris e Iracema pelo apoio incondicional.

Aos colegas de turma pela paciência, interação e troca de conhecimento/experiências tão valiosas em um mestrado.

RESUMO

As práticas gerenciais do processo orçamentário constituem um conjunto de medidas de decisão adotadas pelos gestores para elaborar e executar o orçamento público. Segundo a teoria da condição financeira governamental, as práticas gerenciais, como elementos do fator organizacional, são respostas apropriadas às mudanças das condições ambientais visando manter a condição financeira dos governos em situação estável. Isto posto, a presente pesquisa teve por objetivo analisar os efeitos das práticas gerenciais do processo orçamentário no resultado fiscal dos municípios brasileiros. A fundamentação teórica para esta pesquisa teve como base a Teoria da Condição Financeira e as Teorias do Processo Orçamentário. O universo da pesquisa foi composto pelos 5.527 municípios brasileiros, organizados em extratos segundo o tamanho populacional, compreendendo o período de análise de 2015 a 2022. Para alcançar o objetivo proposto foi aplicado o método de regressão em painel *Generalized Method of Moments System GMM-Sys*. Foram utilizadas como variáveis independentes a capacidade de previsão da receita, contenções orçamentárias, alterações orçamentárias, concentrações dos gastos no final do exercício, carregamento de despesas e incremento orçamentário. Como variável dependente, a pesquisa utilizou o resultado fiscal da execução orçamentária. Os achados revelaram que o resultado fiscal tem correlação positiva com a capacidade de previsão da receita e o nível de contenções orçamentárias, e correlação negativa com o grau de alterações orçamentárias, evidenciando que quando os governos locais melhoram sua capacidade de previsão orçamentária, realizam contenções orçamentárias no momento oportuno e promovem alterações pontuais no seu orçamento produzem ganho significativo na sua solvência orçamentária.

Palavras-chave: Orçamento público, teorias do processo orçamentário, condição financeira governamental.

ABSTRACT

The management practices of the budget process constitute a set of decision measures adopted by managers to prepare and execute the public budget. According to the theory of financial condition of governments, management practices, as elements of the organizational factor, are appropriate responses to changes in environmental conditions aiming to maintain the financial condition of governments in a stable situation. Thus, the present research has aimed to analyze the effects of management practices of the budget process on the fiscal results of Brazilian municipalities. The theoretical foundation for this research has been based on the Theory of Financial Condition and Theories of the Budgetary Process. The universe of the research has been composed by the 5,527 Brazilian municipalities, organized into extracts according to population size, covering the period of analysis from 2015 to 2022. To achieve the proposed objective, the panel regression method Generalized Method of Moments System GMM-Sys has been applied. The capacity to forecast revenue, budgetary restrictions, budgetary changes, concentration of expenditure at the end of the year, expenditure carryover and budgetary increment have been used as independent variables. As dependent variable, the research has been used the fiscal result of budget execution. The findings have revealed that the fiscal result is positively correlated with the revenue forecasting capacity and the level of budget restraints, and negatively correlated with the degree of budget changes, highlighting that when local governments improve their budget forecasting capacity, carry out budget restraints timely, and make specific changes to your budget, they produce significant gains in their budget solvency.

Keywords: Public budget, theories of the budget process, financial condition of governments.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Contextualização.....	1
1.2 Objetivos geral e específicos.....	4
1.3 Originalidade e justificativa.....	4
1.4 Contribuições	5
1.5 Estrutura da dissertação	6
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	7
2.1 Condição financeira governamental	7
2.1.1 Base da teoria da condição financeira: os fatores determinantes	8
2.1.1.1 Fatores ambientais	11
2.1.1.2 Fatores organizacionais	12
2.1.1.3 Fatores financeiros	19
2.1.2 Solvência orçamentária	21
2.1.3 Estado da arte no Brasil sobre condição financeira governamental	22
2.2 Teorias do processo orçamentário	27
2.2.1 Abordagem normativa do processo orçamentário	28
2.2.1.1 Abordagem normativa do orçamento programa	29
2.2.1.2 Abordagem normativa do orçamento base zero	35
2.2.2 Abordagem econômica (descritiva) do orçamento	37
2.2.2.1 Teoria incremental do orçamento	40
2.2.2.2 Teoria do julgamento serial	42
2.2.2.2.1 Operações carry over	44
2.2.2.2.2 Fenômeno use-o ou perca-o	47
2.2.2.3 Teoria dos múltiplos fluxos	49
2.2.2.4 Teoria do equilíbrio pontuado	51
2.2.2.5 Teoria dos conflitos orçamentários	53
2.2.2.6 Teoria cultural do orçamento	56
2.2.2.7 Teoria do gerenciamento de contenções orçamentárias	57
2.2.3 Estudos empíricos relacionados ao processo orçamentário	62
2.3 Definição das hipóteses de pesquisa	65
3 PERCURSO METODOLÓGICO	69
3.1 População, recorte temporal, coleta e tratamento de dados	69

3.2 Fontes de dados	70
3.3 Definição das variáveis da pesquisa	71
3.3.1 Variável dependente – resultado fiscal da execução orçamentária	71
3.3.2 Variáveis independentes – práticas gerenciais do processo orçamentário	71
3.3.3 Variável de controle	72
3.4 Especificação do modelo empírico	73
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	75
4.1 Análise descritiva	75
4.2 Análise dos efeitos das práticas gerenciais do processo orçamentário no resultado fiscal da execução orçamentária	78
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS	85

LISTA DE SIGLAS

TEP	- Teoria do Equilíbrio Pontuado
GASB	- Governmental Accounting Standards Board
LOA	- Lei Orçamentária Anual
PPB	- Planning Programming Budget
EUA	- Estados Unidos da América
PBBS	- Programming and Budget System
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional
MCASP	- Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
GEE	- Generalized Estimating Equations
SICONF	- Sistema de Contas Financeiras
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
RREO	- Relatório Resumido de Execução Orçamentária
FINBRA	- Finanças do Brasil
RGF	- Relatório de Gestão Fiscal
GFOA	- Government Finance Officers Association

LISTA DE FIGURAS

- Figura 01 - Inter-relação dos fatores determinantes da condição financeira
- Figura 02 - Fatores determinantes e respectivos elementos da condição financeira
- Figura 03 - Dinâmica acerca do controle das finanças dos governos subnacionais
- Figura 04 - Cronologia das Emendas Constitucionais vinculadas a questões fiscais entre 2016 e 2021
- Figura 05 - Dinâmica das práticas gerenciais como fator organizacional
- Figura 06 - Dinâmica do fator organizacional na Condição Financeira Governamental
- Figura 07 - Diferença entre as abordagens teóricas do processo orçamentário
- Figura 08 - Principais componentes do orçamento programa
- Figura 09 - Etapas sistematizadas do Orçamento Base Zero (OBZ)
- Figura 10 - Dinâmica de formatação da teoria incremental
- Figura 11 - Dinâmica da teoria do julgamento serial
- Figura 12 - Aplicação das operações *carry over* na execução orçamentária
- Figura 13 - Dinâmica da teoria dos múltiplos fluxos
- Figura 14 - Dinâmica de formatação da teoria do equilíbrio pontuado
- Figura 15 - Dinâmica dos conflitos orçamentários
- Figura 16 - Estratégias de redução de conflitos orçamentários
- Figura 17 - Elementos da teoria cultural do orçamento
- Figura 18 - Dinâmica da teoria do gerenciamento de contenções orçamentárias
- Figura 19 - Vinculação entre as estratégias para redução de gastos e fatores de influência
- Figura 20 - Exposição das medidas gerais a serem adotadas de acordo com o conteúdo dos cortes

LISTA DE TABELAS

- Tabela 01 - Indicadores de natureza social, econômica e demográfica
- Tabela 02 - Indicadores de solvências dos fatores financeiros
- Tabela 03 - Resumo da categorização dos indicadores de solvência orçamentária
- Tabela 04 - Resumo do estado-da-arte relativo ao aspecto da condição financeira governamental
- Tabela 05 - Estudos seminais da abordagem normativa do processo orçamentário
- Tabela 06 - Diferenças entre as abordagens normativas na elaboração do orçamento
- Tabela 07 - Estudos seminais da abordagem econômica do processo orçamentário
- Tabela 08 - Operações *carry over* e principais mecanismos de gerenciamento de resultados orçamentários
- Tabela 09 - Resumo da análise das tendências de gastos com contratos federais (EUA)
- Tabela 10 - Grau de incrementalidade
- Tabela 11 - Causas do declínio de uma organização pública
- Tabela 12 - Táticas de gerenciamento de declínio organizacional
- Tabela 13 - Municípios por porte populacional compreendendo o universo da pesquisa
- Tabela 14 - Detalhamento da população do estudo por ano
- Tabela 15 - Variáveis independentes da pesquisa
- Tabela 16 - de controle
- Tabela 17 - Estatísticas descritivas das variáveis da pesquisa por extrato (2015 a 2022).
- Tabela 18 - Correlação das variáveis que compõem o resultado da execução orçamentária
- Tabela 19 - Resultados da estimação do modelo GMM-Sys

1 INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

O orçamento é algo mais que uma simples previsão de receitas ou estimativa de despesas. É, ou deve ser, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É, ou deve ser, um documento através do qual o chefe do executivo, como autoridade responsável pela condução efetiva dos assuntos governamentais, apresenta à autoridade de arrecadação e concessão de recursos um relatório evidenciando como a coisa pública foi administrada durante o exercício financeiro. O orçamento é, pois, um documento que evidencia a situação atual do tesouro público e, com base nessas informações, traça o programa de trabalho do governo para o exercício seguinte e como ele será financiado. A característica mais importante do orçamento é sua abrangência no qual reúne todos os fatos relativos às despesas, às receitas e à condição financeira do tesouro (Willoughby, 1927).

Esta definição clássica do orçamento público evidencia elementos relacionados ao processo orçamentário desde à concepção do programa de trabalho do governo, à definição das fontes de financiamento das ações governamentais, à execução das despesas e das receitas, até o levantamento da posição operacional das finanças públicas retratada pela condição financeira do governo.

Nesse sentido, a concepção conceitual do orçamento se torna peça-chave para consecução dos objetivos propostos e posterior materialização financeira sob a forma de dotações orçamentárias. Se voltado para o aspecto normativo há uma tendência a hiper racionalidade e maximização da utilidade. Por outro lado, se direcionado para o aspecto econômico, o foco se volta para o dinamismo das relações e atuação dos grupos de interesse (Lindblom, 2014).

Importante ressaltar que o entendimento sob a transversalidade do orçamento, aliada a exata noção da concepção teórica sob a qual está assentado, são fatores essenciais para sua efetiva compreensão. Embora entenda-se que tais condições sejam deveras importantes, ao ponto de se ter condições de medir e potencializar as políticas públicas que estão apresentadas financeiramente no orçamento, faz-se necessário a utilização de análises baseadas em métricas de cunho financeira e orçamentária. Nesse diapasão, e colocando-se exatamente a sanar essa propensa lacuna que surge a análise financeira governamental, munida de potente arcabouço teórico e de técnicas para colaborar na tomada de decisão.

O *Governmental Accounting Standards Board* – GASB (1987) define condição financeira como a capacidade das entidades governamentais atenderem suas obrigações de forma tempestiva.

Alinhados a este conceito, Wang et. al (2007) expõem que a condição financeira deve ser entendida como a capacidade do governo para realizar o fornecimento preciso dos serviços atuais e futuros.

De acordo com Groves & Valente (2003), a condição financeira pode ser definida como a capacidade dos governos locais de: (i) manterem o nível de serviços existentes oferecidos à população; (ii) resistirem a rupturas na economia local e regional; e (iii) atenderem às demandas populacionais de crescimento, declínio e mudança. Adicionalmente, os autores fundamentam a Condição Financeira Governamental sob quatro dimensões de solvência: (i) solvência de caixa: capacidade de gerar recursos suficientes para cobrir despesas no curtíssimo prazo; (ii) solvência orçamentária: capacidade de gerar receitas para atender as despesas do ciclo orçamentário, sem incorrer em déficit; (iii) solvência de longo prazo: capacidade de cobrir todos os custos, inclusive os orçamentos anuais e os específicos de cada ano e; (iv) a solvência do nível de serviços: capacidade do governo ofertar serviços de saúde, segurança e bem-estar com a qualidade minimamente desejada pelos cidadãos. Nesse contexto, a gestão orçamentária permite aos gestores locais compreenderem as demandas sociais existentes e assegurar a alocação de recursos para o funcionamento dos serviços públicos com a qualidade mínima requerida (Lima & Diniz, 2016).

Importante ressaltar, ainda, que a condição financeira de um ente governamental está alicerçada na análise de fatores determinantes, quais sejam: fatores ambientais, representados por aspectos sociais, econômicos e demográficos; fatores organizacionais, relacionados às práticas gerenciais e às políticas legislativas; e fatores financeiros, que refletem a condição das finanças governamentais (Lima & Diniz, 2016).

Os fatores organizacionais, ou mais precisamente os cenários organizacionais, são práticas gerenciais e políticas legislativas criadas pela administração em resposta às mudanças provocadas pelos fatores ambientais. Em teoria, nenhum governo local pode permanecer em boa condição financeira se não desenvolver respostas apropriadas às mudanças nas condições ambientais, como por exemplo, reduzindo serviços, aumentando eficiência ou aumentando tributos. Isso implica que os gestores públicos precisam conhecer com antecedência essas mudanças, entendê-las, saberem o que fazer e estarem dispostos a enfrentá-las (Groves & Valente, 2003).

Nesse contexto, no âmbito do processo orçamentário, os gestores públicos dispõem de diversas práticas gerenciais postas em prática para produzir resultados fiscais positivos ao longo dos exercícios financeiros, garantindo solvência orçamentária de excelência.

Singular observar que a solvência orçamentária deve ser entendida como a capacidade do ente governamental em gerar receita suficiente para atender suas despesas sem incorrer em déficits, sem

fazer uso das reservas financeiras e sem comprometer a liquidez, cujo objetivo reside na avaliação da posição operacional da entidade por meio da análise dos resultados da execução orçamentária (Groves e Valente, 2003).

Imperioso evidenciar que o orçamento público deve ser entendido como uma ferramenta que auxilia a tomada de decisão dos gestores, atuando como instrumento de planejamento e controle das finanças governamentais, demonstrando os planos e programas de trabalho da gestão (Xerez, 2003). Logo, as práticas gerenciais do processo orçamentário instituídas pelos principais modelos teóricos de formulação e execução do orçamento público possuem importante papel no processo decisório dos gestores visando garantir a boa condição financeira dos governos (Lima e Diniz, 2016).

Há na literatura do orçamento público duas abordagens teóricas do processo orçamentário que auxiliam no processo de tomada de decisões orçamentárias e financeiras: (i) a normativa, voltada para a hiper racionalidade, priorizando a sistematização e a maximização da utilidade; e (ii) a econômica, baseada na quase racionalidade, cujo foco está vinculado ao processo e ao dinamismo das relações entre os agentes. Da primeira abordagem surgiram modelos de formulação dos instrumentos orçamentários que são a base técnica na concepção do processo orçamentário como prática gerencial, quais sejam: o orçamento programa, de extensa prática no Brasil, e o orçamento base zero. Com relação à segunda abordagem, a formulação e execução do orçamento são baseadas na construção de grupos de interesses (estratégia) e no processo em si, tendo seu direcionamento voltado, essencialmente, para descrições pormenorizadas do processo e do nível de dinamismo político envolvido.

Em suma, a abordagem normativa influi na prática orçamentária por meio de técnicas de elaboração e execução dos instrumentos orçamentários, enquanto a abordagem econômica atua no processo decisório dos grupos de interesses mediante diversas práticas gerenciais instituídas por modelos decisórios ou desdobramentos teóricos. E, é precisamente a abordagem econômica o foco do presente estudo, mais notadamente em relação ao nível de influência dos modelos de decisão do processo orçamentário (incrementalismo, julgamento serial, e gerenciamento das contenções orçamentárias) na condição financeira governamental dos municípios brasileiros, especificamente, a solvência orçamentária, medida pelo resultado fiscal da execução orçamentária.

Diante do exposto, enunciou-se a seguinte questão de pesquisa: **quais os efeitos das práticas gerenciais do processo orçamentário no resultado fiscal dos municípios brasileiros?**

Dedicar-se ao estudo aprofundado dos fatores organizacionais não quer dizer abandono dos demais, uma vez que estão intrinsecamente relacionados (Lima e Diniz, 2016). Tendo essa premissa

como pilar-mestre, o presente estudo teve seu foco voltado para análise do fator organizacional, cujos elementos permeiam aspectos gerenciais, em particular em relação aos efeitos das práticas do processo orçamentário no resultado fiscal dos municípios, que refletem a condição financeira do governo sob a perspectiva da solvência orçamentária.

1.2. Objetivos geral e específicos

Objetivo Geral:

Analisar os efeitos das práticas gerenciais do processo orçamentário no resultado fiscal dos municípios brasileiros.

Objetivos Específicos:

- Descrever, mediante levantamento na literatura orçamentária e contábil, as definições e os fundamentos da teoria do processo orçamentário e da teoria da condição financeira;
- Identificar e mensurar as principais práticas gerenciais do processo orçamentário adotadas pelos municípios brasileiros no período de 2015 a 2022; e
- Avaliar em que medida as decisões orçamentárias adotadas influenciam no resultado fiscal dos municípios brasileiros.

1.3. Originalidade e justificativa

A originalidade desta pesquisa reside na contribuição para ampliar o debate sobre a condição financeira governamental no Brasil sob a perspectiva do processo orçamentário, posto que se centra na associação de aspectos relativos às teorias do processo orçamentário com a teoria da condição financeira, especificamente, sob o aspecto da solvência orçamentária, em particular o resultado fiscal da execução orçamentária dos entes municipais.

A justificativa do presente trabalho tem como pilares-mestres expor diferentes perspectivas de controle social e modelos de decisão orçamentária, assim como contribuir para o processo de planejamento e execução do orçamento público. De maneira subsidiária, o estudo apresenta

contribuições para enriquecer a teoria da condição financeira mediante o auxílio a pesquisas com foco no orçamento público.

1.4. Contribuições

A presente pesquisa contribuirá como mais um estudo no escopo dos estudos e pesquisas contábeis, de maneira multidimensional:

1. para os docentes, no sentido de ser mais um estudo a expor teorias orçamentárias, sob a ótica da ciência contábil, e relacioná-las com a análise financeira governamental, de forma a poder contribuir com a construção do conhecimento científico;
2. para os discentes, a fim de de auxiliar no conhecimento de teorias e conceitos que compõem o orçamento público, abarcando conceitos de finanças públicas e relacionando-os com parâmetros/conceitos da condição financeira com enfoque essencialmente contábil;
3. para os gestores, no que concerne a poder pensar que estes podem criar e/ou aprimorar aspectos de eficiência orçamentária e norteammento de ações técnicas tendo por base interrelação exposta entre teorias/fenômenos orçamentários e a condição financeira;
4. para os órgãos de controle, no sentido de auxiliar na exposição ou aprimoramento de concepções técnicas a serem avaliadas para potencializar os instrumentos de controle já existentes;
5. para profissionais da área contábil, o estudo pode se juntar a outros tantos no sentido de contribuir para a reflexão sobre um cenário mais amplo de atuação, dado que esta pesquisa se propõe a expor dinâmicas do processo orçamentário e pontos de vista que frequentemente afloram no seu dia a dia; e
6. por fim, a sociedade civil, posto que o estudo se coloca como mais um a adensar as atuais perspectivas em busca de maior eficiência dos gastos públicos e efetivo controle social.

1.5. Estrutura da dissertação

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos, além desta introdução. No segundo capítulo encontra-se o referencial teórico, com destaque para a teoria da condição financeira e as teorias do processo orçamentário. No terceiro capítulo têm-se a trajetória metodológica do estudo, destacando-se o universo da pesquisa, o processo de coleta e tratamento dos dados, bem como o modelo empírico testado. O quarto capítulo é destinado à análise e discussão dos resultados. Por fim, o quinto capítulo descreve as considerações finais, limitações do estudo e recomendações para a continuidade de uma agenda de pesquisa na área objeto do presente estudo.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O presente capítulo tem por objetivo apresentar o alicerce teórico que oferece sustentação às hipóteses do estudo, discutindo os fundamentos da teoria da condição financeira governamental e seu estado da arte, bem como as definições das principais teorias relacionadas ao processo orçamentário. O capítulo conclui com os principais estudos desenvolvidos sobre a abordagem econômica (descritiva) do orçamento e a definição das hipóteses da pesquisa.

2.1. Condição financeira governamental

Em uma perspectiva histórica tem-se que os estudos referentes à análise da condição financeira dos governos passaram a se destacar em períodos de restrições econômicas, como observada nas décadas de 1970 e 1980, cujos impactos afetaram a prestação de serviços públicos e aumentaram o nível de desemprego em grandes centros como Nova York (Bahl, 1982; Groves et al., 1981; Lima & Diniz, 2016; Zafra, Hernández e Bastida, 2009).

Segundo Hayes (1990, p.21) o estudo desenvolvido por Roy Bahl, *Measuring the credit worthiness of state and local governments: municipal bonding ratings* (Bahl, 1971), constitui o marco inicial em busca de uma teoria da condição financeira, na medida em que pode ser visto como uma ponte entre estudos que focam a posição do endividamento (*bond ratings* e qualidade do crédito) e estudos preocupados com a mensuração da condição financeira dos governos locais e estaduais (Lima & Diniz, 2016).

A condição financeira é definida pelo *Governamental Accounting Standards Board* - GASB (1987) como a capacidade das entidades governamentais atenderem suas obrigações de forma tempestiva. Alinhado a este conceito, Wang et. al (2007) expõe que a condição financeira deve ser entendida como a capacidade do governo para o fornecimento preciso dos serviços atuais e futuros.

Nesse sentido, a análise da condição financeira torna-se fundamental para se ter um panorama dos recursos de determinada comunidade, ou seja, verificar se o governo de fato possui fundos para cobrir as despesas, proporcionando o adequado atendimento das atividades de gestão. Para melhor diagnóstico da condição financeira são necessárias informações tempestivas e úteis, proporcionando, assim, uma contribuição ao processo de *accountability* (Lima & Diniz, 2016).

Interessante observar que, a depender do espectro e extensão, a condição financeira governamental pode adquirir inúmeros significados. Tendo esse requisito como basilar, Groves et al.

(1981) definiram a condição financeira abordando dois aspectos, a saber: (i) sob o sentido estrito, como a capacidade de gerar caixa para pagar contas no curto prazo (solvência de caixa) e na habilidade de manter o equilíbrio entre as receitas e despesas (solvência orçamentária); e (ii) abarcando uma perspectiva mais ampla como sendo a capacidade de pagar as contas e eventuais despesas no longo prazo (solvência de longo prazo) e a capacidade do governo manter a qualidade e o nível dos serviços necessários ao bem-estar da comunidade (solvência no nível de serviços).

A despeito de cenários econômicos adversos, momento em que a condição financeira dos governos passa a ter destaque, é importante ressaltar que desarranjos fiscais, conhecidos como potencializadores de crises, são ocasionados por decisões que geram desequilíbrios entre impostos e despesas, de forma que é possível ao governo se antever a tais momentos e tomar decisões a fim de mitigar os seus impactos, como a decisão de constituir reservas (Kogan, 2015; Mitchell & Stansel, 2015).

O destaque que a condição financeira passou ter, principalmente em períodos de restrições econômicas, ensejou um movimento de análise não só da situação atual, mas também de aguçar a capacidade de antever crises devido a possibilidade de integração das informações evidenciadas em cada demonstração financeira, ao passo que estas, anteriormente, eram expostas retratando a posição financeira em um ponto no tempo, notabilizando somente transações explícitas (Bahl, 1982; Groves et al., 1981; Lima & Diniz, 2016).

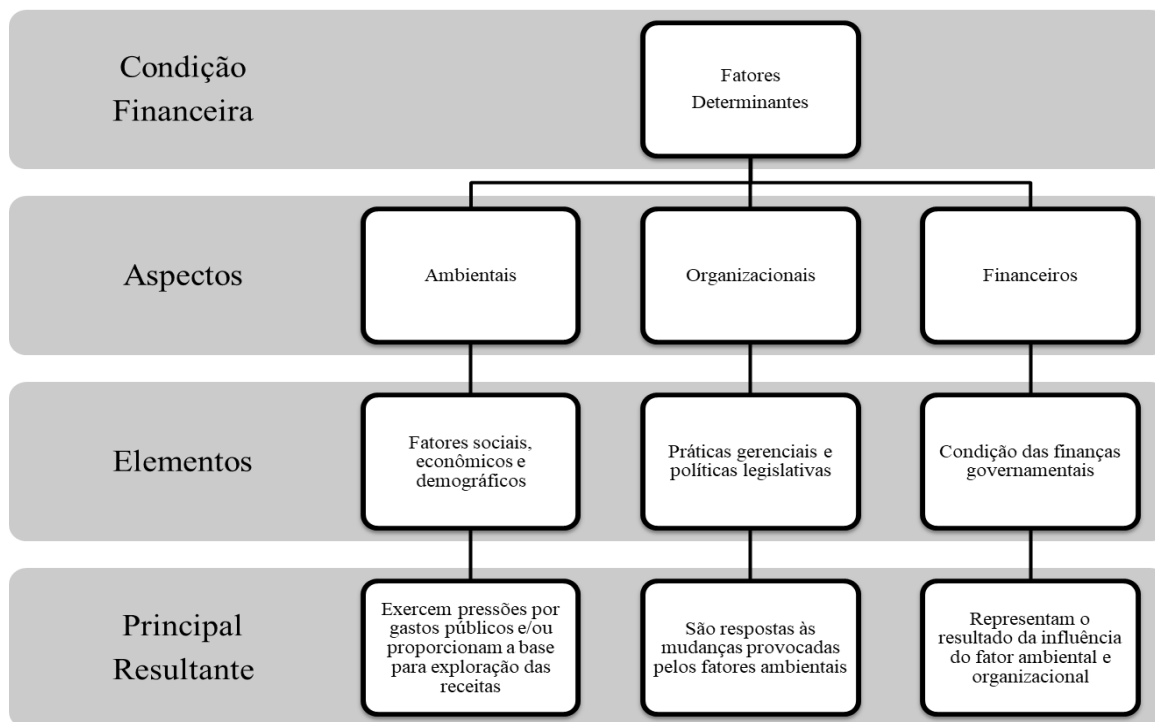
Logo, ao se observar um dado balanço patrimonial ou orçamentário, é certo que se encontre, respectivamente, reservas de caixa ou um superávit orçamentário em determinado período como resultado de uma política de corte de gasto que reduz os serviços necessários à comunidade. Essa situação indica uma má condição financeira que não será evidenciada somente pela observação da posição financeira (Bahl, 1982; Lima & Diniz, 2016).

2.1.1 Base da teoria da condição financeira: os fatores determinantes

A condição financeira de um ente governamental está alicerçada na análise de fatores determinantes, quais sejam: ambientais, organizacionais e financeiros. Os fatores ambientais dizem respeito aos aspectos sociais, econômicos e demográficos que exercem pressões por gastos públicos e/ou proporcionam a base para exploração das receitas. Os fatores organizacionais estão relacionados às práticas gerenciais e políticas legislativas criadas pela administração em resposta às mudanças provocadas pelos fatores ambientais. Os fatores financeiros refletem a condição das finanças

governamentais, representando o resultado da influência dos fatores ambiental e organizacional. (Groves & Valente, 2003; Lima & Diniz, 2016).

Figura 1 - Inter-relação dos fatores determinantes da condição financeira.



Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Lima & Diniz (2016).

O inter-relacionamento entre esses três fatores constitui a base da teoria da condição financeira. Nas palavras de Stallings (1979) *apud* Hayes (1990) uma boa condição financeira (expressa pelos fatores financeiros) depende de duas condições ou pressupostos básicos:

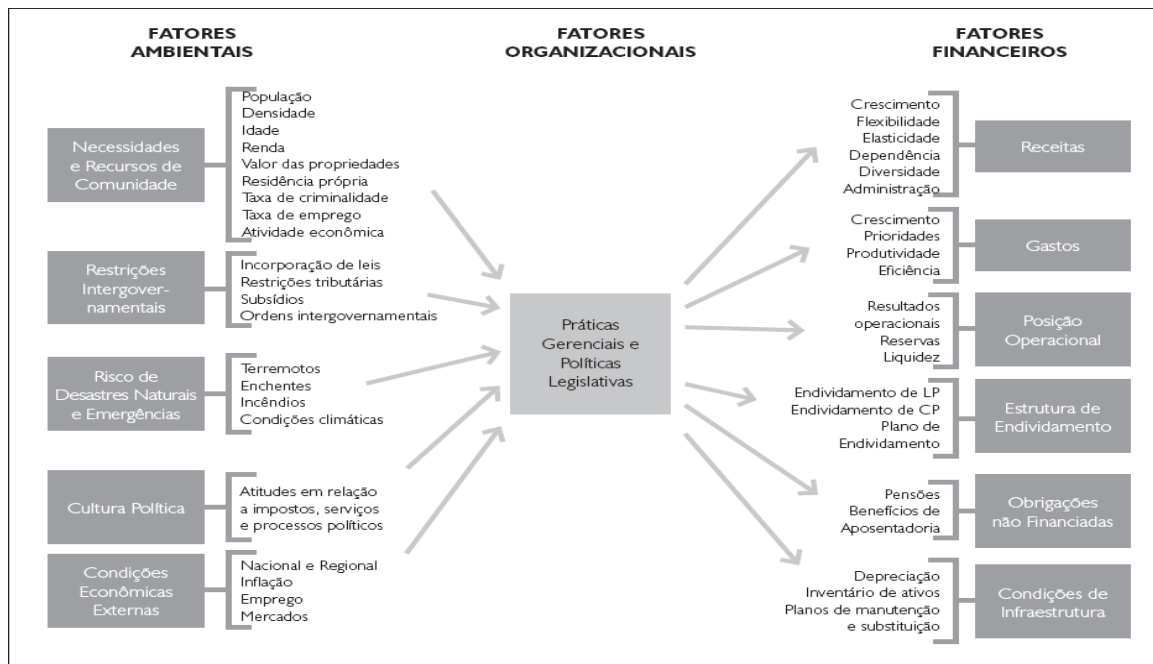
- (1) uma economia forte que produza receita suficiente para atender ao custo dos serviços públicos enquanto, simultaneamente, fornece emprego e renda, reduzindo a necessidade por alguns gastos públicos (fatores ambientais); e
- (2) gerenciamento fiscal de excelência que minimiza desperdícios, fornece informações necessárias para fazer boas escolhas fiscais e evitar o uso de recursos com dependência financeira (fatores organizacionais).

Assim, é importante ressaltar que se as demandas ambientais forem maiores que os recursos disponíveis gerados pelo ambiente, e se a organização não apresentar respostas para equilibrar as demandas com os recursos disponíveis, o fator financeiro mostrará insolvência de caixa, insolvência orçamentária e insolvência de longo prazo (Lima & Diniz, 2016). Logo, diagnosticada a condição financeira desfavorável, recomenda-se a implantação de medidas de modo a integrar todos os fatores (ambiental, organizacional e financeiro) sob pena de agravamento da condição financeira, podendo tornar-se uma perspectiva estrutural, cuja resolução tende a ser mais impactante.

Evidencia-se, portanto, que a condição financeira de um ente público está intrinsecamente vinculada aos elementos que a compõe, sejam eles internos ou externos, de tal forma que os gestores devem tomar decisões que possam, ao mesmo tempo, satisfazer as necessidades da comunidade e manter uma condição financeira de, no mínimo, equilíbrio, gerando, dessa forma, a tão desejada condição de bem-estar social e institucional.

Nessa perspectiva, o modelo de mensuração da condição financeira de Groves & Valente (2003) agrupa diversos elementos nos três fatores (ambiental, organizacional e financeiro), conforme mostra a Figura 2, de modo a orientar os gestores no processo de tomada de decisão quanto à implementação de medidas para reduzir o stress fiscal e conduzir o governo nos trilhos da saúde financeira.

Figura 2 - Fatores determinantes e respectivos elementos da condição financeira.



Fonte: Tradução de Lima & Diniz (2016) do modelo de Groves & Valente (2003).

No Brasil, a obra de Lima & Diniz (2016) sugere 7 (sete) componentes vinculados aos fatores da condição financeira que devem ser observados, mensurados e analisados pelos gestores para obter um diagnóstico das finanças governamentais, quais sejam:

- (1) **recursos e necessidades da comunidade:** tem por finalidade mostrar a base econômica do governo para produzir receita e pressão por gastos para satisfazer as necessidades da população;
- (2) **solvência orçamentária:** tem por objetivo avaliar a posição operacional da entidade por meio da análise dos resultados da execução orçamentária;
- (3) **receitas:** visa mostrar como o governo explora suas fontes de recursos, determinando a sua capacidade em fornecer bens e serviços à comunidade;
- (4) **gastos:** refere-se à pressão dos gastos para atender as necessidades da comunidade;
- (5) **dívida:** a principal perspectiva é estudar a carga da dívida e a capacidade de endividamento do governo;
- (6) **regime de previdência:** foca na avaliação dos gastos do governo com o regime próprio de previdência dos seus servidores; e
- (7) **solvência de caixa:** tem por objetivo demonstrar a capacidade do governo em produzir e manter um nível de recursos internos para atender as obrigações imediatas e enfrentar emergência financeiras.

2.1.1.1 Fatores ambientais

Na composição dos fatores ambientais destacam-se os aspectos sociais, econômicos e demográficos que exercem pressões por gastos públicos e/ou proporcionam a base para exploração das receitas. O trabalho seminal de Groves & Valente (1981), atualizado por Nollenberger (2003), descreveu vários indicadores relativos a esses aspectos, que caracterizam a origem dos recursos e necessidades da comunidade, como por exemplo: indicadores relacionados à faixa etária da população, renda, densidade populacional, valor e distribuição das propriedades, habitações próprias, criminalidade, emprego, atividades comerciais a nível local, dentre outros, conforme resume a Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 - Indicadores de natureza social, econômica e demográfica.

Grupo	Indicador	Sinal	Autores
Imóveis	Aglomerados habitacionais subnormais	-	Berne e Schramm (1986)
	Percentual de pessoas com casa própria	+	Groves et al., (2003); Berne e Schramm (1986); Lima & Diniz (2016); Rodríguez-Bolívar et al. (2016); Gardini e Grossi (2018)
	Valor total dos imóveis tributáveis	+	
População	Densidade demográfica (hab/km ²)	+/-	
	Índice de crescimento populacional	+	
	Razão de dependência (abaixo de 14 e acima de 65)	-	
	População total	+/-	
	Idade média da População	+/-	Lima & Diniz (2016)
Renda	Produto Interno Bruto (PIB)	+	Groves et al., (2003); Berne e Schramm (1986); Lima & Diniz (2016); Rodríguez-Bolívar et al. (2016); Gardini e Grossi (2018)
	Recebedores de assistência pública	-	
	Percentual de pessoas com até R\$70 de rendimento	-	
	Renda per capita (ou renda anual da comunidade)	+	
	Taxa de desemprego (e de emprego)	-	
Empresas	Número de empresas atuantes	+	Lima & Diniz (2016)
Escolaridade	Percentual de pessoas com nível médio/nível superior	+	
	Taxa de analfabetismo (população com 15 anos ou mais)	-	Berne e Schramm (1986); Lima & Diniz (2016); Rodríguez-Bolívar et al. (2016)
Criminalidade	Número de homicídio para cada 10.000 habitantes	-	Berne e Schramm (1986); Lima & Diniz (2016); Gardini e Grossi (2018)

Fonte: Vieira (2019).

É importante destacar que os aspectos de natureza social, econômica e demográfica, que caracterizam a origem dos recursos e necessidades da comunidade, são apenas um dos cinco fatores ambientais proposto por Groves & Valente (1981), que são assim constituídos: (i) recursos e necessidades da comunidade; (ii) risco de desastres; (iii) cultura política; (iv) condições econômicas externas; e (v) restrições intergovernamentais.

2.1.1.2 Fatores organizacionais

Segundo Groves et al. (2003), os fatores organizacionais são práticas gerenciais e políticas legislativas criadas pela administração em respostas às mudanças provocadas pelos fatores ambientais, logo, nenhum governo local pode permanecer em boa condição financeira se não desenvolver respostas apropriadas às mudanças das condições ambientais.

Tal perspectiva pode ser observada desde a origem dos estudos da condição financeira, em meados da década de 1970 nos Estados Unidos, quando diversas cidades estadunidenses, como Nova York e Cleveland, enfrentavam dificuldades fiscais. Há de se observar nessa mesma época o relatório da *Advisory Commission on Intergovernmental Relation* (Acir, 1973) cujo objetivo era pontuar a definição, histórico e previsão de emergências fiscais para auxiliar na análise da condição financeira das cidades. Apesar das realidades locais, estados como Nova York, Ohio e Pensilvânia também começaram a desenvolver legislações sobre seus papéis no monitoramento da situação fiscal de governos locais, abordando tópicos como o stress fiscal (Acir, 1973; Kloha et al., 2005).

No Brasil, a questão fiscal só passou a ter destaque a partir da Constituição Federal de 1988, ao ponto de contemplar um grande capítulo, fruto do novo entendimento técnico-político dos constituintes e o governo recém-empossado. Tal arcabouço constitucional enquadra-se, quanto à perspectiva dos fatores organizacionais da condição financeira governamental, como políticas legislativas. As duas principais novidades do novo texto constitucional na questão orçamentária dizem respeito à devolução ao Legislativo da prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento sobre despesa e a explicitação do sentido da universalidade orçamentária, isto é, considerando a multiplicidade de formas organizacionais e jurídicas do setor público, quais receitas e quais despesas públicas devem integrar o orçamento público e merecer, portanto, a aprovação legislativa (Giacomoni, 2010).

Outra inovação do texto constitucional foi a exigência de, anualmente, o Executivo encaminhar ao Legislativo projeto de lei das diretrizes orçamentárias com o objetivo de orientar a elaboração da lei orçamentária, dispondo sobre a política de fomento a ser observada pelas agências oficiais (Giacomoni, 2010).

Não obstante esse novo entendimento sobre aspectos de planejamento e orçamento abraçados pelos legisladores na Carta Magna de 1988, crises econômicas mundiais se fizeram presentes ao longo dos anos seguintes e, em um contexto de economias fortemente globalizadas, o Brasil também foi severamente impactado. Com o objetivo de mitigar eventuais efeitos danosos, o país adotou novos instrumentos econômicos e regramentos. Foi nesse contexto que surgiu a Lei Complementar nº 101/2000, intitulada de lei de responsabilidade fiscal, cujo objetivo visa “estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Assim, com a promulgação dessa lei instituiu-se no Brasil um conjunto de práticas gerenciais de natureza fiscal para fortalecer os fatores organizacionais da condição financeira governamental.

Importante mencionar que a necessidade de uma lei complementar nacional para regular as finanças públicas rumo à responsabilidade, transparência e *accountability* na gestão fiscal adveio dos artigos 163 e 169 da Constituição Federal de 1988. Após a Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998 ficou estabelecido, no seu artigo 30, o lapso temporal de até 180 dias da sua promulgação para que o Executivo apresentasse o Projeto de Lei Complementar (PLP) exigido pelo dispositivo constitucional (Brasil, 1998). Ressalte-se que na exposição de motivos que o acompanha, há a diretriz para necessidade de redução do déficit público, estabilização do montante da dívida pública e outras medidas de ajuste fiscal nos governos federal, estaduais e municipais (Brasil, 1999).

Os macros parâmetros supramencionados estavam imersos, àquela época, em um novo quadro para impor maior controle da União sobre as finanças subnacionais, em troca de grandes resgates federais, que se tornaram mais complexos com o passar do tempo, baseando-se, essencialmente, em dois pilares: (i) os programas de ajuste fiscal (PAF) instituídos no fim dos anos 1990; e (ii) a LRF, de 2000 (Fundo Monetário Internacional, 2020).

O primeiro pilar, constituído pelos programas de ajuste fiscal, permitiu ao governo federal definir metas e indicadores fiscais para reduzir a dívida dos governos subnacionais. Estados e vários municípios assinaram contratos com o governo federal no fim dos anos 1990 por meio dos quais se comprometeram implementar ajustes fiscais em troca da ajuda do governo federal para reestruturar suas dívidas e, assim, evitar a inadimplência. Além disso, estados e municípios que firmaram programas com o governo federal comprometeram-se reduzir a dívida para 100% da receita a um ritmo acordado; posteriormente, isso foi alterado para assegurar a compatibilidade com a LRF (Fundo Monetário Internacional, 2020).

O segundo pilar, representado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, contempla práticas gerenciais estabelecidas por meio de regras fiscais e controles administrativos, assim dispostos:

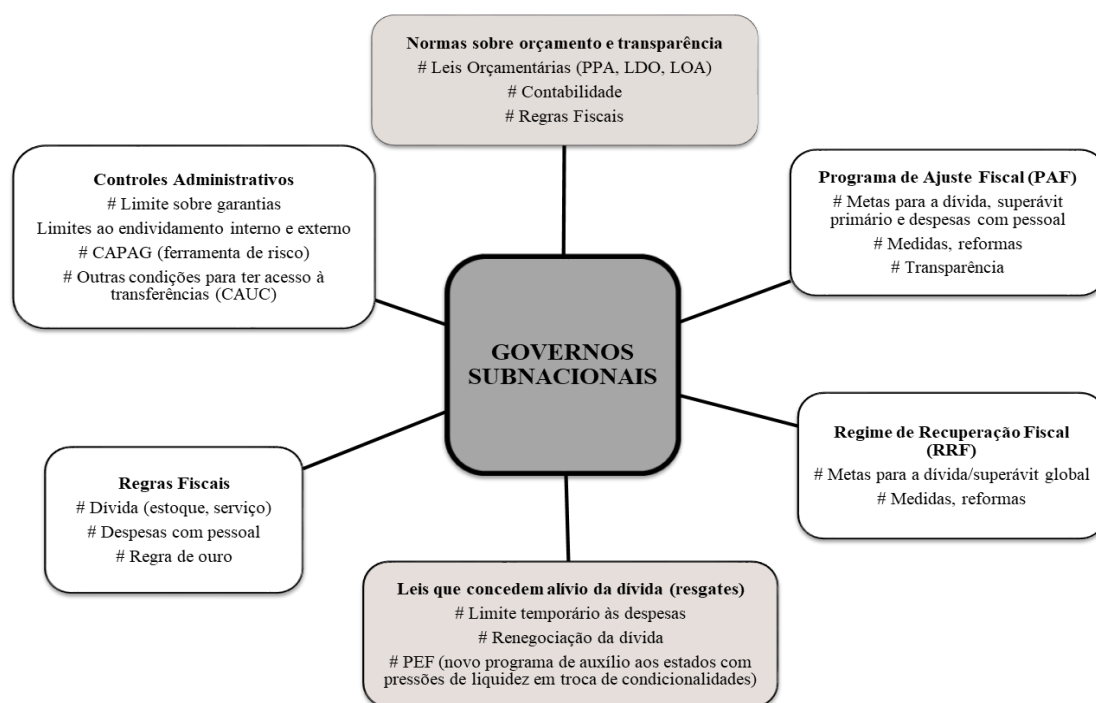
- (1) **regras fiscais:** A LRF prevê um limite estabelecido pelo Senado para a dívida, a emissão de dívida e o serviço da dívida. Além disso, fixa limites para as despesas com pessoal. Estados ou municípios que ultrapassem os limites da dívida estão proibidos de fazer novas operações de crédito e impedidos de receber novas transferências voluntárias da União. Os estados ou municípios que ultrapassem os limites das despesas com pessoal estão proibidos de contratar e aumentar salários e de receber garantias e novas transferências voluntárias da União; e

(2) **controles administrativos:** o novo paradigma também abrange uma série de restrições, como por exemplo, garantias que o governo federal concede aos governos subnacionais, limites anuais ao endividamento externo e interno e restrições aos governos subnacionais para emitir títulos. A LRF também instituiu importantes inovações para fortalecer o processo orçamentário e a transparência fiscal.

É provável, segundo este autor, que a Lei Complementar nº 101/2000 tenha sido o marco institucional e cultural mais significativo adotado no Brasil relativo a aspectos de boas práticas de gestão fiscal quanto ao planejamento, orçamento e *accountability*, impactando, desta feita, no controle eficiente dos gastos, no fortalecimento das regras de instituição e arrecadação de receitas, bem como proporcionando a gestão fiscal transparente e responsável. Pode-se inferir, ainda, que essa quebra de paradigma em relação aos aspectos supramencionados tenha, potencialmente, gerado efeitos positivos na condição financeira dos governos brasileiros.

A Figura 3 explicita as principais políticas legislativas e práticas gerenciais instituídos para fortalecer ao controle das finanças dos governos subnacionais.

Figura 3 - Políticas legislativas e práticas gerenciais para fortalecer as finanças dos governos subnacionais.



Fonte: Fundo Monetário Internacional (2020).

Ainda sobre as políticas legislativas, recentemente, a adoção da Emenda Constitucional nº 95/2016, intitulado “novo regime fiscal”, foi mais um marco para o fortalecimento dos fatores organizacionais visando a melhoria da condição financeira dos entes, posto que estabeleceu “para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias” (Brasil, 2016).

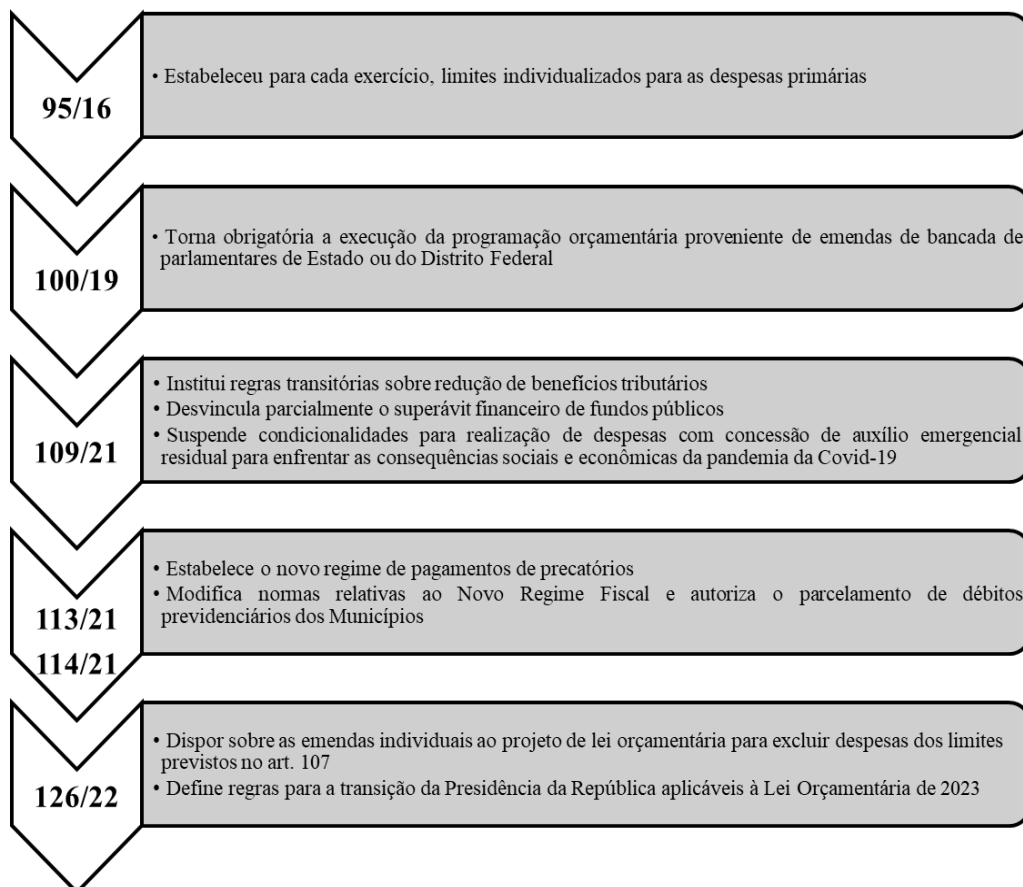
Nos anos que se seguiram foram instituídos mais regramentos fiscais na Constituição Federal, resultantes de Emendas Constitucionais (EC’s), cujo objetivo foi dar mais flexibilidade a algumas condicionantes, a saber: (i) EC nº 100/2019 que alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal; (ii) EC’s nº 113/2021 e nº 114/2021 que alteraram a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e (iii) EC nº 126/2022 que alterou a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no artigo 107 (Brasil, 2021).

Nesse contexto, é importante ressaltar, ainda, os ditames da Emenda Constitucional nº 109/2021, que altera os artigos 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os artigos 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os artigos 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19 (Brasil, 2021).

O artigo 167-A da Constituição Federal visa vedar a concessão de aval e a possibilidade de contratação de operações de crédito aos entes que estiverem com a saúde financeira comprometida ou que não adotem medidas de controle de gastos quando a despesa corrente superar 95% da receita corrente. É pertinente que haja padronização na apuração da relação entre as receitas e as despesas correntes. Já no artigo 168 da Constituição Federal foram incluídos dois parágrafos que disciplinam regras relacionadas ao repasse dos duodécimos aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Mais especificamente o parágrafo 2º determina que o saldo financeiro decorrente dos recursos entregues a esses órgãos deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do

exercício seguinte (Brasil, 2021). A Figura 4 expõe a cronologia dos instrumentos modificativos supramencionados.

Figura 4 - Cronologia das Emendas Constitucionais vinculadas às questões fiscais entre 2016 e 2021.



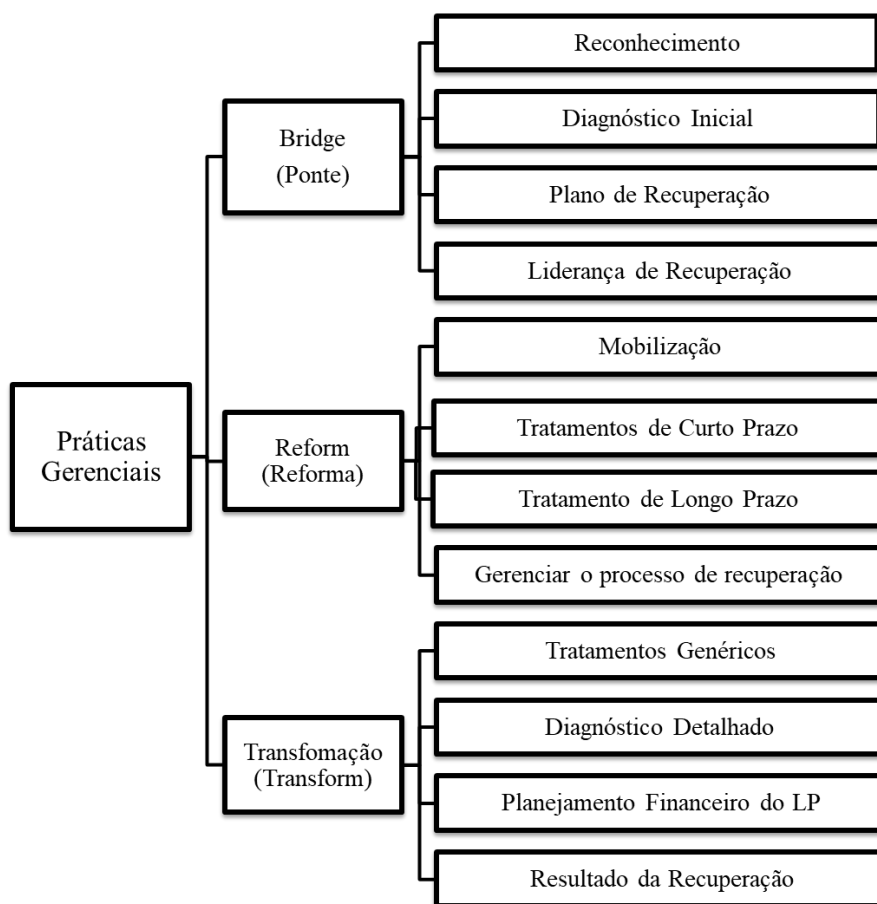
Fonte: elaborado pelo autor.

A nível internacional, o fortalecimento dos aspectos organizacionais é realizado pelo *Government Finance Officers Association* (GFOA) por meio da evolução de práticas gerenciais, a exemplo do programa “Primeiros Socorros Fiscais” (*Fiscal Frist Aid*), mediante a oferta de diversas publicações (<https://www.gfoa.org/ffa>), cujo objetivo é reconhecer, interromper e reverter um padrão de declínio financeiro, baseando-se, essencialmente, em três estágios de recuperação: (i) ponte (*bridge*) com o objetivo de evitar crises imediatas; (ii) reforma (*reform*) com a finalidade de equilibrar o orçamento sem piorar parâmetros no longo prazo; e (iii) transformação (*transform*) com o propósito

de organizar o ente para que consiga operar melhor, de maneira eficiente e mais resiliente do que antes.

Os três pilares-bases da perspectiva de práticas gerenciais são desmembrados em doze etapas, conforme relacionadas na Figura 5, a seguir, tendo por objetivo fornecer diretrizes, recursos, ferramentas, estudos de caso e mais informações para ajudar a progredir nas diferentes etapas do processo de recuperação financeira.

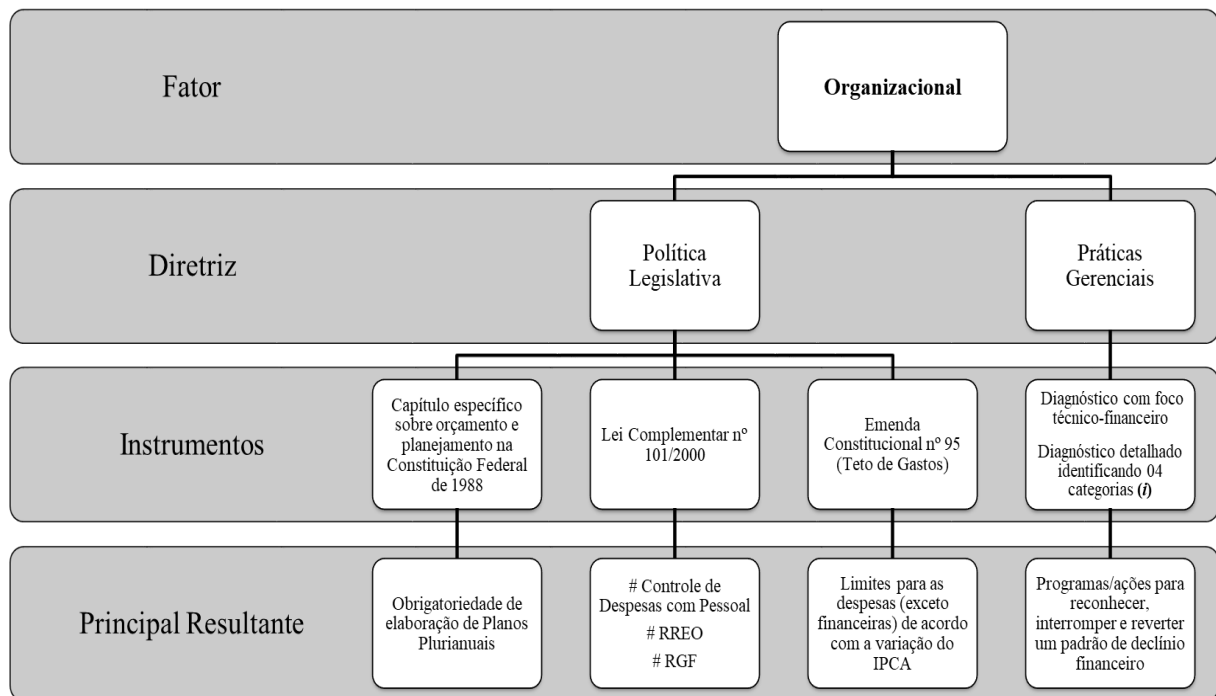
Figura 5 - Dinâmica das práticas gerenciais como fator organizacional.



Fonte: elaborado pelo autor, baseado em GFOA (2020).

No entendimento desse pesquisador, a integração das diretrizes que embasam o fator organizacional se coloca como um dos elementos fundamentais na análise da condição financeira governamental de um ente, posto que pode atuar no processo de identificação de anomalias para criar/potencializar instrumentos de correção, bem como alavancar efetivos e/ou potenciais aspectos de eficiência. A Figura 6, a seguir, tem o objetivo de evidenciar tal dinâmica.

Figura 6 - Dinâmica do fator organizacional na Condição Financeira Governamental.



(i) causas políticas/internas de dificuldades financeiras; 2) causas internas, econômicas/técnicas de dificuldades financeiras; 3) causas externas e políticas de dificuldades financeiras e, 4) causa externa, econômica/técnica

Fonte: elaborado pelo autor.

Outrossim, é importante ressaltar que em meio a um cenário econômico mundial restritivo e/ou positivo (fator ambiental), os poderes Executivo e Legislativo podem atuar para aprovar/adotar instrumentos legais/gerenciais voltados ao planejamento, à responsabilidade e à transparência na gestão que visem mitigar eventuais impactos negativos, bem como melhorar os impactos positivos (fator organizacional), a fim de influenciar positivamente na condição das finanças governamentais (fator financeiro).

2.1.1.3 Fatores financeiros

Os fatores financeiros refletem a condição das finanças governamentais e representam o resultado da influência do fator ambiental e organizacional. Nesse diapasão, a mensuração da condição financeira de um governo sob o enfoque dos fatores financeiros, segundo Groves & Valente (2003) deve levar em consideração quatro aspectos fundamentais:

- (1) **solvência de caixa:** refere-se, no estrito sentido contábil, à capacidade dos governantes em gerar caixa suficiente para trinta ou sessenta dias, a fim de pagar suas contas;
- (2) **solvência orçamentária:** entendida como a capacidade do ente governamental em gerar receita suficiente para atender suas despesas sem incorrer em déficits, sem fazer uso das reservas financeiras e sem comprometer a liquidez;
- (3) **solvência de longo prazo:** significa, em sentido mais amplo, a capacidade dos gestores, no longo prazo, em pagar todos os custos dos seus projetos e atividades; e
- (4) **solvência do nível dos serviços:** entende-se como a capacidade dos governantes de oferecer serviços de saúde, segurança e bem-estar à comunidade no nível de qualidade que são requeridos pelos cidadãos. (Lima & Diniz, 2016).

Essa dinâmica das solvências financeiras é analisada por meio de um conjunto de indicadores introduzidos na literatura da condição financeira governamental, conforme relacionados na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 - Indicadores de solvências dos fatores financeiros.

Construto	Indicadores	Definição Operacional	Autores
Solvência de caixa	Liquidez Corrente	$\frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$	Groves et al. (2003); Lima & Diniz (2011)
	Superávit financeiro	$\frac{\text{Ativo Fin.} - \text{Passivo Fin.}}{\text{Despesas totais}}$	Berne e Schramm (1986);
	Stress test	$\frac{\text{Variação Superávit Fin.}}{\text{Variação Despesas Oper.}}$	Bowman e Calia (1997)
Solvência orçamentária – receita	Receita per capita	$\frac{\text{Receita Operacional}}{\text{População}}$	Groves et al. (2003); Berne e Schramm (1986); Brown (1993,1996); Berne (1992); Mead (2001); Howell e Stamm (1979); Hendrick (2004); Miller (2001); Carmeli (2002).
	Esforço tributário	$\frac{\text{Receita Tributária}}{\text{Renda da Comunidade}}$	Groves et al. (2003); Berne e Schramm (1986); Berne (1992); Ammar et. al. (2001); Peterson et al. (1978); Howell e Stamm (1979); Clark e Chan (1990); Hendrick (2004); Miller (2001)
	Diversificação da receita	$\frac{\text{Tributo}}{\text{Receita Operacional}}$	Brown (1993,1996); Hendrick (2004); Miller (2001); Clark e Ferguson (1983); Ammar et al. (2001, 2004); Carmeli (2002).
	Tendência da receita	$\frac{\text{Rec. atual} - \text{Rec. anterior}}{\text{Rec. anterior}}$	Groves et al. (2003), Berne e Schramm (1986).

Solvência orçamentária – gastos	Tamanho do setor público	$\frac{\text{Despesa Total}}{\text{PIB}}$	Musgrave e Musgrave (1980)
	Participação das despesas com pessoal	$\frac{\text{Despesa com Pessoal}}{\text{Despesa Total}}$	Aljarde (1995); Garcia (2003); Gómez e Fernández (2006); López e Conesa (2002); Martínez (1994); Peterson et al. (1978b).
	Participação das despesas operacionais	$\frac{\text{Despesas Operacionais}}{\text{Despesa Total}}$	Brown (1993, 1996); Hendrick (2004); Peterson et al. (1978b)
	Prioridade dos gastos	$\frac{\text{Despesas por Função}}{\text{Despesa Total}}$	Groves et al. (2003); Berne e Schramm (1986); Mead (2001); Howell e Stamm (1979); Clark e Ferguson (1983); Clark e Chan (1990); Peterson et al. (1978b)
Solvência orçamentária - resultados	Cobertura de custeio	$\frac{\text{Receita Corrente}}{\text{Despesa Corrente}}$	Martínez (1994); Howell e Stamm (1979); Miller (2001)
	Capacidade de geração de poupança	$\frac{\text{Rec. Corrente} - \text{Desp. Cor.}}{\text{Receita Corrente}}$	Groves et al. (2003); Berne e Schramm (1986); Berne (1992); Mead (2001); Pagano (1993)
	Índice de cresc. de receitas e despesas	$\frac{\text{Crescimento da Receita}}{\text{Crescimento da Despesa}}$	Dearborn (1977); Peterson et al. (1978); Groves et al. (2003); Berne e Schramm (1986)
Solvência de longo prazo (dívida e RPPS)	Grau de endividamento	$\frac{\text{Dívida Consolidada}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	Groves et al. (2003); Berne e Schramm (1986); Berne (1992); Mead (2001); García (2003); López e Conesa (2002); Aljarde e López (2001); Ingram et al. (1991); Gómez e Fernández (2006).
	Representatividade e do serviço da dívida	$\frac{\text{Amort.} + \text{Juros Dívida}}{\text{Despesas totais}}$	Aljarde (1995); García (2003); Dearborn (1977); Peterson et al. (1978); Clark e Chan (1990); Hendrick (2004); Miller (2001); Ammar et al. (2001, 2004)
	Solvência financeira do RPPS	$\frac{\text{Receita de Contribuição}}{\text{Benefícios anuais pagos}}$	Lima & Diniz (2016)

Fonte: Organizado por Vieira (2019), adaptado de Lima & Diniz (2016).

2.1.2 Solvência Orçamentária

De acordo com Lima & Diniz (2016), a condição de equilíbrio orçamentário está intrinsecamente ligada à solvência orçamentária, entendida como a capacidade do ente governamental em gerar receita suficiente para atender suas despesas sem incorrer em déficits, sem fazer uso das reservas financeiras e sem comprometer a liquidez. Os autores ainda evidenciam que a análise de solvência orçamentária revela o *status* da posição operacional do governo por meio do equilíbrio orçamentário segundo a performance dos resultados orçamentários de previsão e execução.

Assim, na dinâmica de mensuração de resultados se faz necessário a implementação de métricas que quantifiquem a performance das entidades públicas de acordo com seus objetivos organizacionais mais relevantes, o que é feito por meio de indicadores. Dessa forma, os indicadores de desempenho desta dimensão devem representar o resultado da execução orçamentária expressando o equilíbrio

entre receitas e despesas operacionais durante o período fiscal. Assim, as variáveis multidimensionais para medir a condição financeira sob a égide da solvência orçamentária são identificadas por diversos autores conforme compilados na Tabela 3 a seguir.

Tabela 3. indicadores de desempenho da solvência orçamentária

INDICADORES	FÓRMULA	PRINCIPAIS ANALISTAS E PESQUISADORES
Resultado de Previsão Orçamentária	$\frac{\text{Previsão Atualizada}}{\text{Dotação Atualizada}}$	Alijarde (1995); Garcia (2003); Miller (2001); Carmeli (2002)
Resultado da Execução Orçamentária	$\frac{\text{Receita Executada}}{\text{Despesa Executada}}$	Alijarde (1995); Garcia (2003); Miller (2001); Carmeli (2002)
Cobertura de Custeio	$\frac{\text{Receita Corrente}}{\text{Despesa Corrente}}$	Martínez (1994); Howell e Stamm (1979); Miller (2001)
Capacidade de Geração de Poupança	$\frac{\text{Receita Corrente (-) Despesa Corrente}}{\text{Receita Corrente}}$	Groves e Valente (2003); Berne e Schramm (1986); Berne (1992); Mead (2001); Pagano (1993)
Resultado do Orçamento de Capital	$\frac{\text{Receita de Capital}}{\text{Despesa de Capital}}$	-
Índice de Crescimento de Receitas e Despesas	$\frac{\text{Crescimento da Receita}}{\text{Crescimento da Despesa}}$	Dearbom (1977); Peterson et. al. (1978); Groves e Valente (2003); Berne e Schramm (1986)
Desempenho Orçamentário Acumulado	$\frac{\text{Superávit Financeiro do Exercício Anterior +/- Resultado Orçamentário de Exercício}}{\text{Despesa Corrente}}$	Pagano (1993)

Fonte: elaborado pelo autor, adaptado de Lima e Diniz (2016).

Neste estudo, o resultado fiscal dos municípios brasileiros será medido pelo indicador de resultado da execução orçamentária.

2.1.3 Estado da arte no Brasil sobre condição financeira governamental

O presente tópico tem por objetivo demonstrar o estado do conhecimento ou estado da arte sobre a teoria da condição financeira governamental no Brasil. Mediante pesquisa bibliográfica sobre essa temática, apresenta-se, a seguir, um inventário da produção científica sobre o assunto revelando quem está pesquisando, descrevendo as conclusões sobre o tema e expondo as divergências e convergências de opiniões, com destaque para as teses de doutorado desenvolvidas até então.

O estudo pioneiro sobre a condição financeira dos governos no Brasil foi desenvolvido por Lima (2012) na sua tese de doutorado, com a temática do endividamento público e as restrições orçamentárias rígidas, tendo por objetivo medir e explicar o desempenho do nível da dívida dos grandes municípios brasileiros em função de dois vetores de variáveis: (i) recursos potenciais para servir à dívida; e (ii) mecanismos de restrições orçamentárias. O estudo envolveu os grandes municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes. Interessante ressaltar a combinação de técnicas estatísticas para dar maior robustez à modelagem econométrica, especialmente o uso da regressão GEE (*Generalized Estimating Equations*), pouco comum em estudos de cunho contábil. Quanto aos resultados obtidos evidenciou-se que a condição de equilíbrio orçamentário, já buscada por mecanismos legais, inclusive por restrições de despesas e realinhamento de receitas, dispositivos constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal, colabora no intuito de gerar efeitos positivos no nível da dívida, apesar de não ser condição preponderante segundo o estudo.

Outra tese de doutorado envolvendo a temática transferências intergovenamentais e a eficiência da educação no ensino fundamental foi desenvolvida por Diniz (2012), cujo objetivo foi mensurar a eficiência da aplicação dos gastos em educação e procurar identificar relações empíricas que validem a tese de que as transferências condicionais da educação fundamental são desfavoráveis à eficiência da aplicação de recursos. Na parte empírica da pesquisa, mensurou-se a eficiência utilizando a técnica da Análise Envoltória de Dados em painel, denominada de DEA dinâmica DSBM (Dynamic Slacks Based Model), com dados do período de 2004 a 2009, referentes a 3.013 municípios brasileiros. Há de se destacar que nessa parte específica do estudo foi necessário a separação em dois estágios: (i) utilização dos insumos controlados pelo gestor (custo por aluno) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, como produto da educação; e (ii) ajuste dos escores de eficiência obtidos no primeiro estágio, acrescentando ao modelo as variáveis não-controladas pelo gestor, mas que influenciam a eficiência. Os resultados revelaram que, de forma geral, as transferências intergovernamentais condicionais direcionadas à educação afetam negativamente a eficiência dos gastos públicos no ensino fundamental, confirmando a tese proposta, destacando que a autonomia financeira tem um efeito positivo na eficiência da educação, evidenciando, ainda, que os municípios considerados mais eficientes têm maior custo por aluno, maiores índices de desenvolvimento da educação básica e maior número de alunos matriculados.

Vieira (2019) desenvolveu sua tese de doutorado envolvendo a temática instituições fiscais e a condição financeira. O autor, estudando os estados brasileiros, enunciou a tese de que as instituições fiscais relacionadas às restrições orçamentárias, autonomia financeira e redistribuição de receitas do

FPE afetam positivamente a condição financeira dos estados brasileiros nas dimensões temporais de curtíssimo, curto e longo prazo. Importante mencionar que eventuais traços de endogenia foram retirados estatisticamente no momento que foi empregado o método GMM-Sys em modo de painel dinâmico. Os resultados revelaram que: (i) o severo cumprimento da legislação em vigor em relação ao limite de endividamento e limite de gastos com pessoal contribui para elevação do nível da condição financeira; (ii) entes mais independentes de transferências governamentais possuem melhor condição financeira de curto prazo; (iii) o Fundo de Participação dos Estados tem efeitos positivos na condição financeira governamental de curto prazo.

Recentemente, Dantas Júnior (2023) defendeu a tese de que a criação de novos municípios tendo como base critérios de esforço fiscal de arrecadação provoca dois efeitos imediatos: (i) o aumento da autossuficiência operacional; e (ii) a redução dos desequilíbrios horizontais entre os municípios brasileiros. Um aspecto interessante a ser ressaltado é a construção de um modelo teórico de fusão de municípios com o propósito de maximizar a média nacional de esforço fiscal de arrecadação da esfera municipal. Como resultado, o emprego desse modelo teórico provocaria uma brutal redução na quantidade de municípios, da ordem de 70%, com o contraponto positivo de elevar a autossuficiência operacional, dado o aumento do nível de esforço de arrecadação municipal.

Diversas dissertações de mestrado e artigos científicos contendo os pressupostos da teoria da condição financeira foram desenvolvidos a partir da publicação da obra pioneira de Lima & Diniz (2016), intitulada “Contabilidade Pública: Análise Financeira Governamental”, conforme resume a Tabela 4, a seguir.

Tabela 4 - Resumo do estado-da-arte no Brasil sobre condição financeira governamental			
Autor	Objetivo Geral	Metodologia	Conclusão
Nobre (2017)	Verificar a relação entre a condição financeira e o nível de transparência fiscal dos municípios paraibanos.	Utilizou-se o modelo de Brown (1993) para medir a condição financeira dos governos municipais e a proxy para a transparência foram os índices de transparência estabelecidos pelo Tribunal de Contas da Paraíba. Regressão por meio Tobit em painel.	Os resultados evidenciaram uma relação significativa entre a condição financeira e a multa aplicada, sendo determinante para a transparência, comprovando-se, assim que à medida que a condição financeira melhora, a transparência na divulgação de informações aumenta.
Dantas (2018)	Verificar a influência do federalismo fiscal sobre o estresse fiscal dos municípios brasileiros. Mais especificamente, buscou analisar se os municípios que eram	Avaliou o federalismo fiscal direta ou indiretamente por quatro perspectivas: receita e despesa públicas, autonomia dos entes e descentralização fiscal, bem como as instabilidades econômicas pela variação real do PIB trimestral. A amostra	Os resultados do estudo indicaram que os municípios fiscalmente estressados sofreram influência estatisticamente positiva e significativa do federalismo fiscal e dos períodos de baixo crescimento, apontando os efeitos da centralização das receitas e descentralização das despesas

	mais dependentes das relações federalistas eram mais inclinados ao estresse fiscal.	constituiu-se dos municípios brasileiros ao longo dos exercícios de 2006 a 2016, representando 50.260 observações. Para a análise empírica, utilizou-se a técnica de regressão logística a partir de dados em painel.	pregadas pelo federalismo fiscal, além da acentuação dessa relação em épocas de instabilidade econômica.
Lima (2018)	Analisar os fatores que explicam a condição financeira dos estados brasileiros.	O estudo compreendeu todos os estados brasileiros no período de 2012 a 2016, utilizando o modelo de Wang et al (2007), utilizando-se a análise de correção de Pearson e Spearman seguido de análise fatorial.	A condição financeira dos estados foi explicada por variáveis de aspectos financeiros a curto prazo. Depois, por variáveis de aspectos financeiros de longo prazo e, por fim, variáveis de aspecto orçamentário.
Araújo et al (2019)	Verificar de que maneira os indicadores de condição financeira influenciam a concessão de subvenções governamentais pelos estados brasileiros em ambiente de crise econômica.	O estudo compreendeu todos os estados brasileiros no período de 2010 a 2016, utilizando o modelo de Wang et al (2007), adotando-se o teste de médias.	Não existiu diferença significativa da concessão de subvenções governamentais entre os períodos de análise.
Freitas e Queiroz (2019)	Verificaram a influência da condição financeira sobre os gastos com investimentos nos estados brasileiros.	O trabalho compreendeu todos os estados brasileiros no período de 2007 a 2017, utilizando o modelo de Wang et al (2007). Adotou-se a regressão de dados em painel	A condição financeira influencia positivamente os gastos com investimento nos estados brasileiros.
Santos (2019)	Verificar a relação entre o perfil socioeconômico da população e a condição financeira governamental dos estados brasileiros.	O estudo compreendeu todos os estados brasileiros no período de 2005 a 2016, utilizando o modelo de Wang et al (2007) e adotando-se a regressão de dados em painel.	O perfil socioeconômico da população exerce influência positiva sobre a condição financeira dos estados brasileiros.
Lima et al (2019)	Identificar os fatores que influenciaram a condição financeira dos estados brasileiros dois anos antes e dois anos após o auge da crise econômica da 2014.	O trabalho compreendeu todos os estados brasileiros no período de 2012 a 2016, utilizando o modelo de Wang et al (2007). Adotou-se a técnica de análise fatorial.	Os fatores que influenciaram a condição financeira antes da crise foram aqueles que apresentaram informações financeiras de longo prazo, em seguida das financeiras de curto prazo e, por fim, as fiscais, orçamentárias e socioeconômicas. Já após a crise, o primeiro fator a influenciar a condição financeira foi caracterizado por informações de caráter financeiro de curto e longo prazo concomitantemente, em seguida dos fiscais, orçamentários e socioeconômicos.
Lima, Santos et al. (2019)	Avaliar os impactos da retratação econômica dos indicadores de condição financeira dos estados brasileiros entre 2014 e 2017.	O estudo compreendeu todos os estados brasileiros no período de 2014 a 2017, utilizando o modelo de Wang et al (2007). Adotou-se a técnica análise de Spearman.	Durante o período avaliado, quando os indicadores da categoria <i>Solvência de Caixa</i> passaram por alterações, os reflexos foram sentidos por pelo menos um indicador das categorias <i>Solvência Orçamentária</i> e <i>Solvência</i>

			de <i>Nível de Serviço</i> , se mostrando associadas. Para os indicadores de <i>Solvência de Longo Prazo</i> os reflexos das modificações permaneceram entre o referido grupo.
Borges (2020)	Analisar o impacto da Covid-19 das receitas tributárias e na condição financeira dos estados do Sudeste brasileiro.	O trabalho compreendeu os municípios brasileiros com a população acima de 200 mil habitantes em 2007, utilizando o modelo de Brown (1993), com o uso da Análise Envoltória dos Dados (DEA).	Dentre as 28 funções de governo dispostas na execução orçamentária, apenas os gastos per capita com saúde, urbanismo e saneamentos correlacionaram-se com os escores de eficiência financeira dos municípios.
Souza (2020)	Analisa a influência da condição financeira governamental (CFG) sobre os gastos com investimento público nos maiores municípios brasileiros, baseado nos preceitos da Teoria da Gestão de Cortes.	A amostra da pesquisa compreendeu 94 municípios e os dados coletados referem-se ao período de 2010 e 2018. Foram analisados por meio do modelo de regressão com dados em painel. A variável dependente consistiu no gasto com investimentos públicos e a variável independente de interesse corresponde a CFG, a qual teve como <i>proxy</i> para mensuração, o modelo de Capacidade de Pagamento proposto pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).	Os resultados associados ao modelo de desmembramento da CFG sugerem que os indicadores de Endividamento e Liquidez não apresentam relação significativa com o grau de investimento público. O índice de Poupança Corrente, por sua vez, apresenta relação significativa com o montante destinado para investimentos, e sugere que o nível de poupança corrente influencia positivamente os gastos com investimento público.
Filho (2022)	Verificar a influência da capacidade gerencial dos gestores na condição financeira dos grandes municípios brasileiros.	Testou se a escolaridade e experiência dos prefeitos, escolaridade dos diretores de administração/finanças e dos servidores públicos podem influenciar positivamente a condição financeira dos governos locais. Mensurou a condição financeira por indicadores do estudo de Vieira (2019). A partir destes utilizou-se análise fatorial por componentes principais com base nos estudos de Rusca et al., (2015) e Bunce e Goldberg (1979). Abrangeu os 100 maiores municípios brasileiros por PIB, entre 2009 e 2019. Para testar as hipóteses utilizou-se de regressão por mínimos quadrados generalizados.	Os resultados revelaram que a escolaridade e a experiência do prefeito relacionada à gestão pública contribui para a melhoria da condição financeira. Com relação a escolaridade dos diretores de administração e finanças, constatou-se que a qualificação profissional exerce influência positiva na condição financeira. Por fim, a respeito da escolaridade dos servidores públicos, apurou-se efeito positivo na condição financeira, revelando a importância do nível educacional de toda administração pública na gestão financeira governamental.

Fonte: Elaborado pelo autor.

2.2 Teorias do processo orçamentário

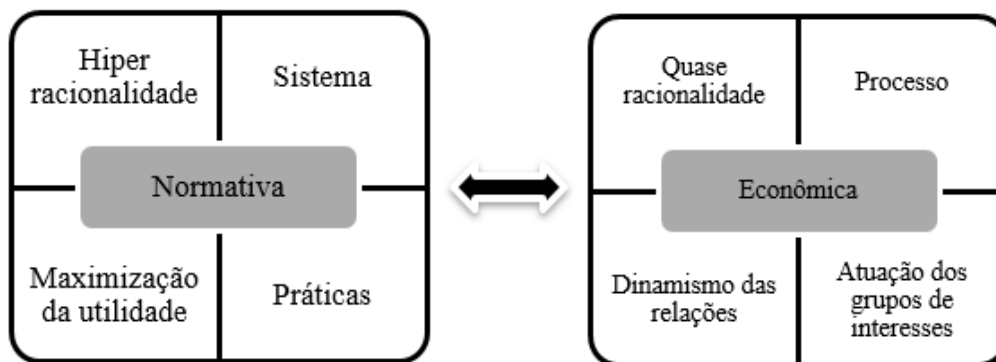
O orçamento público é um potente instrumento de acompanhamento das ações dos governos, tal qual potencializa perspectivas de *accountability* no intuito de alcançar a tão desejada condição de bem-estar social. Desde a fase de planejamento até a fase de execução, o processo orçamentário provoca nos agentes públicos determinados comportamentos políticos e culturais referentes ao planejamento de ações, à alocação, à contenção e à execução de recursos, cada vez mais escassos, para atender às necessidades da comunidade. Esses comportamentos favorecem um conjunto de práticas orçamentárias que constituem os fundamentos das teorias do processo orçamentário.

Há, portanto, preeminência de duas abordagens teóricas que versam sobre essa temática: a abordagem normativa e a abordagem econômica (descritiva), cujas concepções focam em dinâmicas teóricas distintas, a saber:

- (1) **abordagem normativa:** tem o foco voltado para a hiper racionalidade, prioriza a sistematização, a maximização da utilidade e se propõe a influir nas práticas orçamentárias; e
- (2) **abordagem econômica (descritiva):** está baseada na quase racionalidade, tem o foco vinculado ao processo e ao dinamismo das relações entre os agentes e, por fim, entende que a dinâmica orçamentária é intrinsicamente ligada à atuação dos diversos grupos de interesses.

A Figura 7 explicita de maneira resumida a diferença das abordagens teóricas do processo orçamentário.

Figura 7 - Diferença entre as abordagens teóricas do processo orçamentário.



Fonte: elaboração própria.

2.2.1. Abordagem normativa do processo orçamentário

A abordagem normativa do orçamento tem como principal característica a hiper racionalidade e a sistematização vinculadas diretamente à relação entre objetivos públicos e a alocação de recursos orçamentários. Essa abordagem está voltada à elaboração do orçamento e à maximização da utilidade social, cujo principal produto é a exposição de recomendações técnicas a serem aplicadas na elaboração do orçamento. A Tabela 5 explicita os principais estudos seminais dessa abordagem.

Tabela 5 - Estudos seminais da abordagem normativa do processo orçamentário.

AUTOR	OBRA DE DESTAQUE	ANO	CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA
Valdimer O. Key Jr	<i>The lack of budgetary theory. American Political Science Review</i>	1940	O autor reconhece a importância da organização e todos os procedimentos formais para a preparação do orçamento, porém enfatiza que tais aspectos devem vir acompanhados de análises de alocação, principalmente no caso das despesas. Ainda ressalta que estruturalmente o ponto de vista e o modo de pensar do teórico econômico são relevantes, tanto no estudo quanto na ação sobre o gasto público.
Verme B. Lewis	<i>Toward a theory of budgeting. Public Administration Review</i>	1952	O autor se propôs a aprofundar os estudos de Key Jr (1940) na medida em que procurou ancorar uma teoria do orçamento na análise marginal, abarcando conceitos de filosofia e ciência política. Afirmou que a escolha orçamentária poderia ser racionalizada nas margens, comparando os custos e benefícios marginais de reivindicações concorrentes de recursos públicos. Dessa forma, Lewis lançou as bases para formas de análise marginal introduzidas por Planning Programming Budget (PPB) e Zero Base Budget (ZBB) nas décadas posteriores.
Richard A. Musgrave	<i>The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy</i>	1959	O estudo se propõe a evidenciar as dinâmicas orçamentárias baseando-as em quatro pilares fundamentais: (i) situação das questões; (ii) satisfação das necessidades públicas; (iii) ajustes na política orçamentária sob a ótica dos aspectos clássicos; e (iv) como se dá o financiamento compensatório. Nesse sentido, o trabalho se torna fundamental para o entendimento do processo orçamentário alinhado ao viés econômico, pois foi sistematicamente desenvolvido tendo como pilar conceitual aspectos da teoria da escolha eficiente. O estudo introduziu os três objetivos da política orçamentária: divisão de alocação, divisão de distribuição e divisão estabilizadora.
Allen Schick	<i>The Road to PPB: The Stages of Budget Reform</i>	1966	Nesse estudo o autor afirma que existem três funções que são comuns a todo sistema orçamentário, quais sejam: controle, gerenciamento e planejamento. Enfatiza, por conseguinte, que todo sistema orçamentário deve ser fundamentalmente projetado para garantir a presença e a devida prioridade para cada uma das três funções, expondo que “na forma ideal, o PPB centraliza a função de planejamento e delega

responsabilidades gerenciais e de controle primárias ao supervisor e níveis operacionais, respectivamente. ”		
Peter A. Pyhrr	<i>Zero-Base Budgeting: A Practical Management Tool for Evaluating Expenses</i>	1977
O estudo inclui descrições passo a passo de cada fase do processo do orçamento base zero, incluindo exemplos do governo e da indústria. Ressalta, ainda, que o conceito básico do orçamento base zero é que todos os valores orçados estão abertos a uma revisão cuidadosa. Logo, todo programa da entidade deve ser defendido como se estivesse sendo considerado pela primeira vez.		

Fonte: Elaboração própria.

Aspectos interessantes a serem explicitados nessa abordagem dizem respeito aos instrumentos orçamentários que foram gerados a partir do aprofundamento dos estudos ao longo dos anos. Destacam-se o *Planning Programming Budget*, intitulado no Brasil de orçamento programa, cuja dinâmica foi inicialmente exposta por Allen Schick (1996), sendo aplicada em todos os entes federativos brasileiros desde a Constituição de 1988; e, diametralmente, o *Zero Base Budget* (Orçamento Base Zero), cujos aprofundamentos teóricos mais conhecidos foram feitos por Peter A. Pyhrr (1977), sendo a formatação conceitual orçamentária utilizada nos Estados Unidos da América (EUA). A Tabela 6, a seguir, expõe as principais diferenças entre esses instrumentos de elaboração do orçamento.

Tabela 6 - Diferenças entre as abordagens normativas na elaboração do orçamento.

ORÇAMENTO PROGRAMA	ORÇAMENTO BASE ZERO
Inclusão do planejamento como uma das principais métricas	Inserção do debate entre eficiência, efetividade e eficácia dos programas orçamentários
Integração planejamento, gestão e controle	Foca na avaliação de programas
Direcionado essencialmente às despesas	Revisão periódica das atividades
Avaliação voltada ao desempenho	Definição de hierarquias para os projetos

Fonte: elaboração própria, baseada em Schick (1996) e Pyhrr (1977).

2.2.1.1 Abordagem normativa do orçamento programa

Para entender esse tipo de abordagem faz-se necessário apresentar o contexto no qual ela se difundiu, breves nuances teóricas e como se desenvolveu no Brasil.

Foi nos EUA, no início da década de 1930, que a concepção teórica do orçamento programa (*Planning Programming Budget*) surgiu no sentido de aliar planejamento e orçamento. Isto se deu mais especificamente no Departamento de Agricultura e Administração do Vale do Tennessee que adotou uma classificação orçamentária por projetos e programas. Um pouco mais adiante, já na década de 1940, foi a vez da Comissão Hoover recomendar ao Governo Federal norte americano a adoção de orçamento que indicasse objetos, custos e relação receita/despesa estruturado em funções, projetos e atividades (Pires & Motta, 2006).

Sedimentados os pilares do seu surgimento, esse tipo de abordagem passou a ser efetivamente relevante no cenário orçamentário estadunidense apenas na década de 1950, com a aprovação da Lei de Processo e Contabilidade, Planejamento e Orçamento, cujo principal papel foi integrar “a partir de uma concepção gerencial que procurava definir o orçamento como um elo de ligação entre o planejamento e as ações executivas da gestão pública e, para tanto, incorporava os custos dos programas do governo”, sendo, posteriormente, intitulado como *Planning, Programming and Budget System* (PBBS) (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento) (Pires & Motta, 2006).

Importante mencionar que, segundo Júnior (2012), a concepção do orçamento-programa no Brasil está presente desde a consecução do Decreto-Lei nº 2.146/40, cuja proposição estava fundamentada em adotar uma classificação funcional das finanças públicas, muito embora não tenha existido, segundo o autor, uma aderência gerencial por falta de arcabouço teórico. Confrontando essa perspectiva, Korff (1984) afirma que foi apenas com a adoção da lei federal nº 4.320/64 que elementos claros acerca do orçamento programa foram identificados e, por seu caráter impositivo, efetivamente implementados.

Independentemente do ano de efetiva adoção, é salutar compreender que a abordagem do orçamento programa adquiriu, no Brasil, um novo status conceitual com a implementação do Decreto Federal nº 2.829/98 e, posteriormente, da Lei Complementar nº 101/2022 (Lei de Responsabilidade Fiscal), cujos principais objetivos versam sobre a reorganização do orçamento e planejamento federal, assim como permite avaliações qualitativas e quantitativas das ações públicas (Giacomoni, 2021).

No que diz respeito ao seu conceito, Ribeiro (2003) afirma que o orçamento programa é um “instrumento de operacionalização das ações do governo, ao ponto de viabilizar seus projetos/atividades/operações especiais em consonância com os planos e diretrizes estabelecidos.” Nesse sentido, Giacomoni (2021) preceitua que a novidade do orçamento-programa é a organicidade expressa no que ele intitulou de “elementos essenciais”, quais sejam:

- (1) **os objetivos perseguidos pela instituição**, para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- (2) **os programas** como instrumentos de integração dos esforços governamentais para a concretização desses objetivos;
- (3) **os custos dos programas**, medidos por meio de identificação dos meios e insumos necessários para obtenção dos resultados; e
- (4) **as medidas de desempenho** das realizações e dos esforços despendidos na execução dos programas.

Ressalte-se que nos últimos anos, o orçamento-programa incorporou novos conceitos, alguns retirados do próprio PPBS. Essa percepção híbrida, dominante, inclusive, no Brasil, tornou o orçamento-programa mais avançado, mais distanciado das possibilidades reais de implantação e mais ideal. Essa recente atualização conceitual está alicerçada em dois pilares-base, quais sejam: programação e especificação ou discriminação. O pilar da programação diz respeito a apresentação, dentro do orçamento, dos programas de cada órgão do governo, incluindo os objetivos a serem alcançados, determinando as ações que serão desenvolvidas para atingi-los, bem como calcular/consignar os recursos para efetivação das ações correspondentes. Por outro lado, o pilar da especificação ou da discriminação está intrinsecamente ligado ao impedimento de que as dotações sejam feitas de forma globalizada, tanto no que se refere à arrecadação de receitas quanto para gastar recursos financeiros obtidos, sendo feitas, assim, com clareza e objetividade (Giacomoni, 2021).

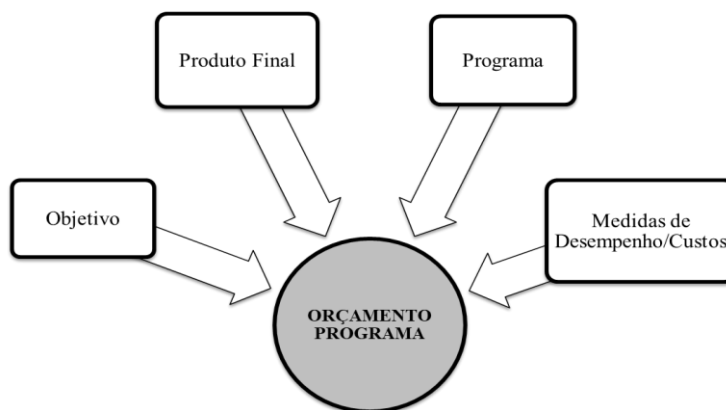
Entendido o entrelaçamento dos pilares, parte-se para um dos elementos estruturais do orçamento-programa: **o programa**, abrangendo a junção entre o planejamento e a administração, podendo ser entendido, de forma geral, como o “campo em que se desenvolvem ações homogêneas que visam ao mesmo fim” (Giacomoni, 2021). Outro elemento estrutural é **a atividade**, definida como uma divisão do esforço total, dentro de um programa ou subprograma, em um tipo de trabalho razoavelmente homogêneo, cujo propósito é contribuir para a realização do produto final de um programa. A atividade representa um agrupamento de operações de trabalho ou tarefas geralmente

executadas por unidades administrativas de nível secundário dentro de uma organização a fim de alcançar as metas e objetivos do programa (Nações Unidas, 1971).

Tem-se, portanto, que a elaboração, execução e controle do orçamento-programa baseiam-se na classificação por atividades. Ressalte-se que, diferentemente do programa que visa propiciar análises e avaliações ao nível de escalões mais altos, a atividade é o instrumento de operacionalização do orçamento e peça básica das funções administrativas e gerenciais.

Logo, o orçamento-programa está diretamente relacionado ao planejamento e aos objetivos que o governo pretende alcançar, sendo expresso por um conjunto de ações a serem realizadas, assim como pela identificação dos recursos necessários (Giacomoni, 2021). A Figura 8, a seguir, demonstra a maneira como esses elementos se relacionam.

Figura 8 - Principais componentes do orçamento programa.



Fonte: adaptado de Giacomoni (2021).

Uma das grandes vantagens do orçamento programa diz respeito a sua alta capacidade de mensuração em relação as ações de governo, potencializando a medição dos trabalhos governamentais, posto que o sistema de evidenciação do orçamento-programa tem por sedimento a relação insumo/produto. Desta feita, uma organização somente tem sentido de existir para viabilizar realizações (produtos), utilizando recursos (insumos). Consequentemente, aferida a medição, pode-se fazer comparações, criando métricas objetivas e padrões, aspectos fundamentais para a tomada de decisões dentro de um processo orçamentário (Giacomoni, 2021).

Entendido aspectos conceituais, vislumbra-se como salutar explanar a dinâmica relativa ao processo orçamentário propriamente dito, sendo necessária, por conseguinte, separá-la em duas grandes etapas: atos do Poder Executivo e atos do Poder Legislativo. Tal medida visa melhorar a

perspectiva de entendimento sobre a temática. Utilizou-se a sistematização empregada na União podendo, com as devidas adaptações, ser utilizado pelos governos subnacionais.

Dessa feita, o processo orçamentário no Poder Executivo inicia-se com a definição, já na peça orçamentária, de tetos orçamentários para os ministérios pela Secretaria de Orçamento Federal, órgão vinculado ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão - SOE/MPOG. A partir desses limites, os ministérios, após entendimentos com suas respectivas unidades orçamentárias, apresentam suas propostas à SOF/MPOG, que as consolida e envia ao Presidente da República, a quem cabe remeter o projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional (Rezende, 2006). Nesse estágio inicial, empregam-se estratégias já identificadas pelas teorias do processo orçamentário, objeto do presente estudo, cuja explanação será feita mais adiante no item 2.2.2.1 que expõe a teoria incremental do orçamento.

No que concerne ao Poder Legislativo, envia-se o projeto de lei orçamentária à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF), órgão encarregado constitucionalmente de examinar os orçamentos e os planos da União. O presidente da Comissão indica um relator-geral para o orçamento, que pode ser um deputado ou senador. Caso o presidente da Comissão seja do maior partido, o relator-geral indicado será do segundo maior partido. Caso o presidente seja senador, o relator-geral será deputado e vice-versa. Ao relator-geral cabe inicialmente emitir um parecer-preliminar sobre a proposta orçamentária, em que se definem as regras com as quais os relatores setoriais e o próprio relator-geral irão atuar, tais como as dotações globais de cada função, órgão ou área temática, as condições, restrições e limites para remanejamento e cancelamento de dotações, os limites de programação, os critérios para apreciação de emendas etc. (Rezende, 2006).

Ritualisticamente, cada parlamentar, deputado ou senador, poderá apresentar emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual. Podem, ainda, ser apresentadas emendas coletivas por comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, por bancadas estaduais e por bancadas regionais. As emendas dos parlamentares devem especificar os recursos, ou seja, só se admite uma emenda à despesa se outra despesa for cancelada, não podendo ser canceladas as dotações para pessoal, serviço da dívida e para transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal (Constituição Federal, art. 166, § 3º). A exceção é a detecção de um erro ou omissão, pelo Congresso Nacional, na proposta do Executivo (art. 166, § 3º, inciso III). Outra possibilidade é a identificação de um erro na receita - uma subestimativa, por exemplo - que poderia ser reestimada pelo Congresso Nacional, possibilitando a realização de emendas (Rezende, 2006).

Como no Executivo, no Legislativo há uma intensa disputa pela alocação de recursos orçamentários. Os setores lutam para ampliar as dotações originais da proposta, assim como os Estados e regiões do país. O problema é que, como mencionado anteriormente, para propor uma emenda é preciso cancelar uma dotação de igual valor. Ora, como nenhum setor quer diminuir suas dotações, ao contrário, quer ampliar, instala-se o embate. Não por acaso, é bem mais conveniente encontrar um erro em uma despesa na qual não se pode emendar, como pessoal, por exemplo, ou reestimar as receitas para cima. É óbvio que o Poder Executivo não tem interesse que isso ocorra e busca convencer o relator-geral do orçamento a não adotar tais caminhos. O resultado final depende bastante das relações do Executivo com o Congresso (Rezende, 2006).

A Comissão de Orçamentos divide-se em subcomissões temáticas, cada qual com um relator-setorial, que fica responsável pela apreciação da parte da lei Orçamentária e das emendas referente a sua subcomissão, cabendo-lhe, ainda, apresentar um relatório que é votado na respectiva subcomissão e enviado ao relator-geral, o qual é responsável por sistematizar os pareceres de cada subcomissão temática, elaborando um parecer final, que é votado no plenário da Comissão Mista de Orçamentos. Aprovado na Comissão, o parecer é votado no plenário do Congresso Nacional e, aprovado, é enviado ao Presidente da República para sanção (Rezende, 2006). Importante pontuar que, independentemente do estágio, pode-se observar elementos de uma das teorias orçamentárias objeto do presente estudo, cuja explanação será feita mais adiante no item 2.2.2.5 que expõe a teoria dos conflitos orçamentários.

Elencada a sistemática em relação ao processo orçamentário, sob a ótica do orçamento-programa, Rezende (2006) preceitua que se faz necessário pontuar suas etapas de implantação, quais sejam:

- (1) **classificação das despesas por programa:** a premissa basilar é a efetivação por via de hierarquização dos objetivos a serem agrupados por sua identificação, aliada às diferentes espécies de gastos executados pelas diversas unidades administrativas/gestoras. Desta feita, as despesas devem ser agrupadas por funções, subfunções, programas e subprogramas, projetos e atividades obedecendo os seguintes critérios: (i) estrutura dos programas deve permitir a comparação de métodos alternativos para se atingir determinado objetivo; (ii) estabelecimento de um programa específico quando parte de uma organização fornece serviços a outras unidades do grupo; e (iii) a escolha de programas e subprogramas fica

condicionada à estrutura administrativa, tendo em vista as possibilidades práticas de desagregação das estimativas (Rezende, 2006);

(2) **estabelecimento de metas e quantificação dos recursos necessários a seu atingimento:** de acordo com Rezende (2006), as metas são normalmente fixadas para os programas (subprogramas) e para os projetos. Como o projeto normalmente tem como característica ações que visam ampliar o objetivo do programa (subprograma), as metas estabelecidas para o projeto poderiam ser consideradas como etapas intermediárias de metas mais gerais de longo prazo, fixadas para os respectivos programas (subprogramas). No que diz respeito a escolha de programas e subprogramas, a diretriz deve comportar alternativas para o atingimento dos objetivos propostos levando em consideração a abordagem mais eficiente, abarcando custos e benefícios sociais, referindo-se, portanto, a maximização do valor da diferença entre eles; e

(3) **estabelecimento de indicadores para a aferição de custos e resultados de cada programa:** segundo Rezende (2006), a efetiva implantação do orçamento programa depende, ainda, da aplicação de métodos apropriados para identificação de custos e resultados. Dessa maneira, cinco pontos avaliativos devem ser considerados: (i) critério; (ii) identificação e medição dos custos e benefícios; (iii) taxa apropriada para descontar estimativas futuras de custos e benefícios no cálculos dos respectivos valores anuais; (iv) estabelecimento do período em que se fazem notar os custos e benefícios dos projetos e, (v) agregação de custos e benefícios de vários projetos complementares, tendo em vista estender a análise no nível de programas executados pelo governo.

2.2.1.2 Abordagem normativa do orçamento base zero

Desenvolvido originalmente para uma importante empresa do setor de alta tecnologia, a *Texas Instruments*, o modelo de Orçamento Base Zero (OBZ) foi adaptado para o setor governamental por solicitação de Jimmy Carter, quando governador do estado da Geórgia. Peter Pyhrr, principal idealizador da técnica, defendia que a administração pública, sendo essencialmente prestadora de serviços, poderia se beneficiar da sistemática do orçamento base-zero em todas as suas atividades, o que não ocorre com as indústrias onde o modelo tem escassa utilidade nos setores envolvidos na

produção (Pyhrr, 1981 in Giacomoni, 2021).

Passarelli & Bonfim (2004) apresentam o OBZ como uma forma de reduzir expressivamente os vícios que contaminam o planejamento orçamentário de uma organização, provocando uma disparidade entre o que foi planejado e o que, de fato foi realizado.

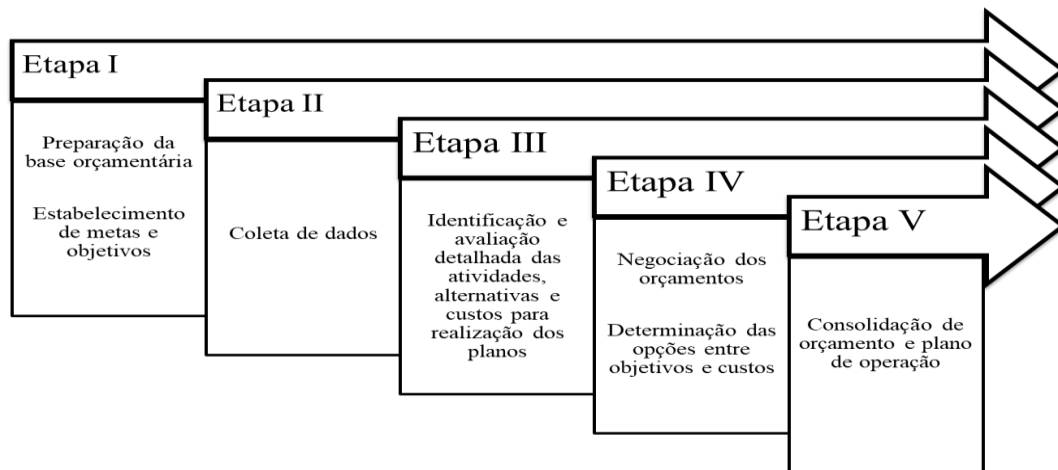
O orçamento base-zero não é um método de organizar ou apresentar o orçamento público, voltando-se, antes de tudo, para a avaliação e a tomada de decisão sobre despesas. De acordo com o modelo, as ações, ou parte delas, de um programa governamental constituem unidades de decisão, cujas necessidades de recursos são avaliadas em pacotes de decisão. As unidades de decisão descrevem os elementos significativos das ações: finalidade, custos e benefícios, cargas de trabalho e medidas de desempenho, maneiras alternativas de alcançar as finalidades, benefícios obtidos com diferentes níveis de recursos etc. Os pacotes de decisão, devidamente analisados e ordenados, fornecem as bases para as apropriações dos recursos nos orçamentos operacionais (Giacomoni, 2010).

Pyhrr (1981) conceitua o Orçamento Base Zero (OBZ) como um processo funcional de planejamento e controle operacional, segundo o qual cada gestor deve justificar todas as solicitações de dotações orçamentárias em detalhe, a partir do ponto zero, para serem avaliadas por análises sistemáticas e classificadas por ordem de importância em diferentes etapas operacionais. O grande diferencial do OBZ é o processo de elaboração do orçamento partindo do nível zero, de forma que todas as necessidades sejam justificadas e priorizadas (Maher, 2001).

Quanto às suas principais características, o OBZ tem por pilares: (i) avaliar o custo benefício de todas as atividades, processos e projetos, tomando como referência a base zero; (ii) concentrar-se nos objetivos e metas da organização, na qual os recursos são resultados da direção estabelecida; (iii) garantir o correto direcionamento de recursos com base nas premissas-chaves do negócio; (iv) ratificar os gastos após a elaboração, diante de critérios previamente definidos; (v) estabelecer comunicação entre as áreas para desenvolver informações de forma participativa; e (vi) prover subsídios inteligentes para a tomada de decisão (Carvalho, 2002).

Segundo Pyhrr (1981), o processo de orçamento do OBZ faz com que todas as funções e atividades da empresa sejam analisadas detalhadamente, avaliando as alternativas de cada atividade para atingir o resultado final desejado, além de identificar opções entre realização parcial ou total das metas estabelecidas e os custos a elas associados. Assim, essa sistemática processual perfaz cinco etapas, conforme pode ser visto na Figura 9, a seguir.

Figura 9 - Etapas sistematizadas do Orçamento Base Zero (OBZ).



Fonte: Elaborado pelo autor baseado em Phyr (1981).

2.2.2. Abordagem econômica (descritiva) do orçamento

A abordagem econômica (descritiva) tem como principal característica a formulação e execução do orçamento baseadas na construção de grupos de interesses (estratégia) e no processo em si, buscando, desta feita, compreender o papel dos agentes na formulação e execução do orçamento. Tem seu direcionamento voltado, essencialmente, para descrições pormenorizadas do processo e do nível do dinamismo político envolvido, e, não raro, admitir conceitos de quase racionalidade ou mesmo irracionalidade.

Com a evolução dos estudos focados na abordagem econômica (descritiva) do orçamento vários modelos decisórios ou desdobramentos teóricos foram desenvolvidos, tais como: (i) teoria incremental; (ii) teoria de julgamento serial; (iii) teoria dos fluxos múltiplos; (iv) teoria do equilíbrio pontuado; (v) teoria cultural do orçamento; (vi) teoria dos conflitos orçamentários; e (vii) teoria do gerenciamento de contenções orçamentárias. A Tabela 7, a seguir, resume os principais estudos seminais com foco na abordagem econômica (descritiva). Na sequência são detalhados os principais desdobramentos teóricos.

Tabela 7 - Estudos seminais da abordagem econômica do processo orçamentário.

Autor	Obra de destaque	Ano	Contribuição teórica	Enfoque teórico
Charles E. Lindblom	<i>The Science of Muddling Through</i>	1959	O autor ressalta a importância de se adotar métodos/modelos/métricas na formulação do processo orçamentário, contribuindo, dessa feita, para a tomada de decisão racional.	Teoria Incremental do Orçamento
Aaron Wildavsky	<i>Political Implications of Budgetary Reform</i>	1961	O autor foi o primeiro a demonstrar que as efetivas mudanças existentes no orçamento são frutos de intensas negociações, e que os agentes as realizam de maneira incremental em relação ao orçamento anterior.	Teoria Incremental do Orçamento e Teoria dos Conflitos Orçamentários
Aaron Wildavsky	<i>The Politics of the Budgetary Process</i>	1964	O autor demonstra que o processo orçamentário tem intensa integração com o processo político, evidenciado na relação entre a Agência de Coordenação do Orçamento e os Subcomitês temáticos.	Teoria Incremental do Orçamento
Davis, Dempster e Wildavsky	<i>Theory of the Budgetary Process</i>	1964	Os autores descrevem possíveis estratégias a serem utilizadas pelos agentes para atendimento dos seus objetivos dentro do processo orçamentário. A essência dessa interação reside na avaliação da relação política das solicitações dos congressistas/comitês e o direcionamento formal do Gabinete Orçamentário, calçada em parâmetros de transparência e indicadores formais.	Teoria Incremental do Orçamento
Charles E. Lindblom	<i>Politics, economics, and welfare: planning and politic-economic systems resolved into basic social processes</i>	1976	Seus estudos enfocam a adoção de aspectos de hiper racionalidade no processo orçamentário, explorando requisitos/limites do planejamento e controles racionais por meio de sistemas de preços, hierarquia, poliarquia e barganha.	Teoria Incremental do Orçamento e Teoria dos Conflitos Orçamentários
Levine, C. H	<i>Organizational Decline and Cutback Management</i>	1978	O autor desenvolveu especificidades para entender as causas dos declínios organizacionais causados pela diminuição da reserva de recursos necessários para lidar com a incerteza, arriscar a inovação e recompensar a lealdade e a cooperação.	Teoria das Contenções Orçamentárias
Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones	<i>Agendas and Instability in American Politics</i>	1980	Os autores foram os primeiros a questionarem a dinâmica de estabilidade que se caracterizava o orçamento estadunidense, mesmo com severos abalos socioeconômicos ocorridos em eventos pretéritos. Evidenciaram que apesar da estabilidade, o orçamento era marcado, em determinados momentos, pelo que intitularam “pontuações”, elemento principal da então teoria orçamentária do equilíbrio pontuado, cujo embasamento teórico derivava de três pilares: teoria da escolha social, agenda política e subsistema de política.	Teoria do Equilíbrio Pontuado

Lance T. Le Loup	<i>The Fiscal Congress: Legislative Control of the Budget</i>	1980	O autor vem evidenciando em seus estudos a transição que foi submetido o processo orçamentário estadunidense nos últimos 40 anos, perpassando de um processo fragmentado para um processo mais centralizado, além da reestruturação das regras e instituições do Congresso dos EUA, ao ponto de torná-lo mais preponderante nas negociações com o presidente, por meio da potencialização do partidarismo.	Teoria Incremental do Orçamento
Padgett	<i>Bounded rationality in budgetary research</i>	1980	O autor afirma que o contexto no qual ocorrem as decisões tem influência significativa sobre os direcionamentos orçamentários, pois inclui no processo dimensões substantivas, administrativas, políticas e econômicas, não consideradas no modelo incremental.	Teoria do julgamento serial
Aaron Wildavsky	<i>Budgeting: a comparative theory of the budgetary process</i>	1986	O autor expõe que os processos orçamentários são derivados dos processos/interações políticas e que os resultados financeiros das decisões pertencem não a governos, mas sim à sociedade.	Teoria Cultural do Orçamento
Irene Rubin	<i>The Politics of Public Budgeting</i>	1990	O foco do estudo reside, essencialmente, em evidenciar a relação entre: (i) processos e resultados orçamentários; (ii) restrições orçamentárias e o contexto legal em que elas operam; e (iii) as adaptações a essas restrições, discutindo, inclusive, de que forma aspectos éticos e as normas subjacentes ao orçamento se entrelaçam em uma democracia.	Teoria dos Conflitos Orçamentários
Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones	<i>Dynamics schedule and policy subsystems</i>	1991	Expõem que o aspecto estabilidade dentro do orçamento pode ser interrompido, temporariamente ou permanentemente, por eventos endógenos, caracterizado em geral por mudanças políticas, e/ou exógenos por implementos de novos parâmetros tecnológicos e/ou ambientais.	Teoria do Equilíbrio Pontuado
Irene Rubin	<i>Downsizing: Managing the Muddles</i>	1999	Defende que expectativas – ou mesmo efetivações – de cortes em despesas não produzem uma gestão melhor no setor privado, e tão pouco no setor público. O Downsizing no setor público é de eficiência reduzida, posto que as principais suposições do setor privado não se aplicam ao setor público, a ponderar, principalmente, os diferentes objetivos dos vários agentes envolvidos, desde a formulação do orçamento à efetivação das receitas e despesas.	Teoria dos Conflitos Orçamentários
Irene Rubin	<i>Understanding the role of conflict in budgeting</i>	1999	Afirma que o conflito é endêmico ao orçamento. O texto discorre sobre essa dinâmica orçamentária própria, qual seja: identificar as fontes intrínsecas do conflito, avaliar quais as rotinas e normas que mantém o nível normal de conflito, conhecer os mecanismos para lidar com os conflitos e, por fim, aplicar abordagens para gerenciamento de conflitos.	Teoria dos Conflitos Orçamentários
Allen Schick	<i>The Federal Budget: Politics, Policy, Process</i>	2000	Aprofundou o estudo da dinâmica entre política partidária, os processos técnicos que cercam o orçamento federal e as políticas públicas resultantes, abordando, invariavelmente, momentos de colapso do processo orçamentário do Congresso e a ameaça representada pelo término dos limites de gastos discricionários.	Teoria dos Conflitos Orçamentários

Kingdon	<i>Agendas, alternatives and public policies</i>	2003	Propõe que o processo de tomada de decisão nas políticas públicas poderia ser representado pela confluência de três grandes correntes dinâmicas: a corrente dos problemas (<i>problems</i>), a das propostas ou alternativas (<i>policies</i>) e a da política (<i>politics</i>).	Teoria dos Múltiplos Fluxos
Zahariadis	<i>The multiple streams framework: structure, limitations, prospects</i>	2007	O autor expõe que no modelo dos múltiplos fluxos três elementos fundamentais devem ser considerados: o clima nacional (<i>national mood</i>), as forças políticas organizadas e as mudanças no governo.	Teoria dos Múltiplos Fluxos

Fonte: elaboração própria.

2.2.2.1 Teoria incremental do orçamento

De acordo com esta teoria, o orçamento vigente é elaborado com base no orçamento do ano anterior, tendo como principal foco a compreensão dos fatores que explicam as mudanças expressas das variações ocorridas sobre as bases orçamentárias. Destaca-se, também, que as decisões são pautadas em cálculos, baseados apenas nas informações disponíveis e parcelas incrementais, de forma a facilitar o processo de alocação (Swain & Hartley, 2001).

Essa teoria surgiu com o ensaio de Charles E. Lindblom, publicado em 1959, no periódico *Public Administration Review*, com o título *The Science of Muddling Through*. Contudo, somente vinte anos depois (1979) o autor expôs em *Still Muddling, Not Yet Through* as bases teóricas da proposta principal: (i) análise incremental simples (limitadas às considerações de políticas alternativas); (ii) incrementalismo desarticulado (as mudanças decorrem de um conjunto de estratégias interdependentes de simplificação e seletividade); e (iii) incrementalismo estratégico (escolhas deliberadas de um conjunto de estratégias para simplificar os problemas complexos).

Cinco anos mais tarde em relação ao estudo inicial, em 1964, Aaron Wildavsky lançou *The Politics of the Budgetary Process*, tida como a obra mais conhecida do incrementalismo. Há de se pontuar, porém, que somente dois anos depois, a partir dos estudos de Davis, Dempster & Wildavsky (1964), apresentado no artigo *Theory of the Budgetary Process* é que a teoria empírica do modelo incremental realmente se pôs de fato, posto que nesse momento os autores apresentaram uma análise resumida do processo orçamentário federal nos Estados Unidos da América (EUA), explicitando, mediante um modelo simples, linear e estocástico, o motivo de a característica básica desse processo ser a estabilidade ao longo do tempo (Fernandes & Alves, 2017).

Morgado (2011) expõe que na teoria incremental as alocações orçamentárias são fortemente pressionadas pela opinião pública e dependem da aprovação de autoridades governamentais. Tem-se, claramente, nesse ponto, três características marcantes da abordagem descritiva: quase racionalidade, formatação por processos de interação e atuação dos grupos de interesses.

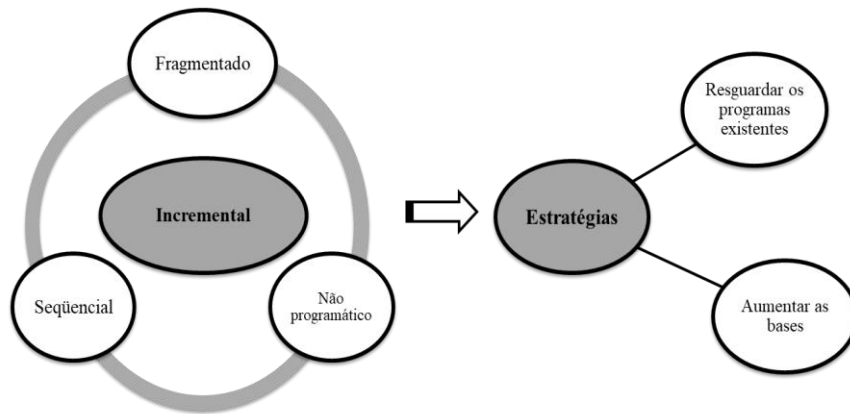
Relevante salientar que no incrementalismo o que determina o próximo orçamento são os orçamentos passados, posto que muitos programas se repetem de um ano para o outro. No sistema orçamentário incremental, o foco está nos itens orçamentários tais como: gastos com pessoal, equipamentos, manutenção, transporte etc. O teto orçamentário é o limite para as negociações entre o Ministro da Fazenda (busca conter as demandas orçamentárias) e os demais Ministérios (Ollaik et al., 2011).

De acordo com Alves (2016), a teoria incremental trata das modificações ou acréscimos às políticas existentes como um pequeno aumento percentual no orçamento ou um modesto endurecimento dos requisitos de elegibilidade. Logo, os formuladores de políticas públicas examinam um número limitado de alternativas de políticas e implementam as mudanças em uma série de pequenos passos. Ressalte-se que aqueles, embora tentem ser racionais, e considerando o grau de limitação supramencionado, aceitam que as políticas anteriores os satisfazem como legítimas e suficientes para lidar com a questão.

Nesse sentido, Abreu et. al. (2012) expõem que o incrementalismo está formatado, em seu aspecto principal, por uma parcela fixa, uma parcela variável e uma parcela contingente entendida como incremental. Outrossim, a parcela fixa é denominada de base orçamentária, resultado de um acordo político no qual se estabelece o grau de participação de cada ação no geral.

Isto posto, a base orçamentária constitui o “valor de consenso” ou “valor garantido”, minimizando a possibilidade de conflitos. Logo, a disputa se dará apenas no incremento. Há de se observar, contudo, a real possibilidade de descoordenação na base dos incrementos, desvirtuando, desta feita, as propostas iniciais. A Figura 10, a seguir, tem o objetivo de expor a dinâmica desta teoria.

Figura 10 - Dinâmica de formação da teoria incremental.



Fonte: elaboração própria.

Segundo a perspectiva da teoria incremental, esse pesquisador observou que o processo orçamentário é: (i) fragmentado, pois possui diversos agentes e estes, por sua vez, representam diversos interesses, eventualmente, até conflitantes; (ii) sequencial devido ao cumprimento de etapas, tanto técnicas quanto de negociação entre os grupos de interesses; e (iii) não programático por possuir como escopo principal da sua base conceitual a constituição de consensos e não a hiper racionalidade dos programas, o que enseja, como produto principal, a consecução de estratégias, cujos principais pontos de atuação residem em regular os programas existentes de modo a potencializar os consensos e trabalhar no aumento nominal da base incremental.

2.2.2.2 Teoria do julgamento serial

A teoria do julgamento serial pressupõe que as regras de tomada de decisão orçamentárias se baseiam na construção de um processo estocástico, cujo desenvolvimento dos padrões - sob parâmetros homogêneos e heterogêneos - de eventos no tempo, geralmente aleatórios, é passível de análise probabilística (Jones et al., 1999).

Interessante observar que a obra seminal dessa teoria foi exposta por Padgett (1980) em *Bounded rationality in budgetary research*, cuja observação se deu afirmando que o contexto no qual ocorrem as decisões tem influência significativa sobre os direcionamentos orçamentários, pois inclui no processo dimensões substantivas, administrativas, políticas e econômicas, não consideradas no modelo incremental.

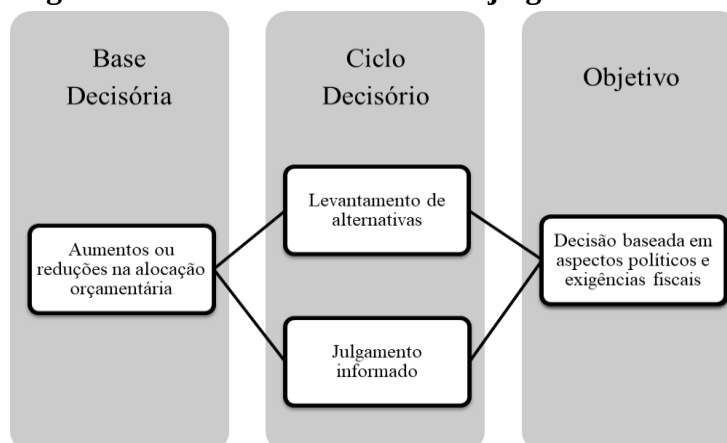
Segundo Padgett (1980), o modelo do julgamento serial possui duas fases: (i) levantamento

de alternativas, quando o participante do processo irá iniciar sua análise a partir de um ponto fixo relacionado às bases históricas orçamentárias anteriores, assim como no modelo incremental; e (ii) julgamento informado resultando na seleção da alternativa. A diferença reside na sequência em que o participante passa a buscar conscientemente alternativas que tanto podem aumentar como reduzir o orçamento. “O rol de alternativas levantadas é limitado pelos condicionantes legais e técnicos, assim como representa os preconceitos sobre a questão em decisão, o clima fiscal institucionalizado além das opiniões do decisor sobre os méritos do programa” (Padgett, 1980).

Avultoso destacar que no julgamento serial o ponto de partida é a avaliação sobre o aumento ou a redução na alocação de recursos a determinado programa. Sequencialmente, os atores utilizam-se de critérios como metas fiscais e prioridades para fundamentar suas decisões. Por fim, tem-se a decisão sobre o grau do aumento ou redução do orçamento para o programa com vistas a alcançar seu objetivo (Valle et al., 2010).

Tem-se, portanto, que nesse modelo o tomador de decisão inicia com uma base fixa, toma sua decisão sobre a direção que irá assumir (aumentos ou reduções na alocação orçamentária, diante de uma escolha binária que baliza as subsequentes alternativas relevantes para o tomador de decisões), busca alternativas discretas no orçamento, para, em seguida, aplicar a teoria do julgamento serial. Logo, parte-se do pressuposto de que os ciclos decisórios funcionam por meio da análise de alternativas (acréscimos ou decréscimos), até que uma das alternativas encontradas reúna satisfatoriamente aspectos políticos e exigências fiscais, base da teoria do julgamento serial (Swan, 1983). A seguir, a Figura 11 expõe essa dinâmica.

Figura 11 - Dinâmica da teoria do julgamento serial.



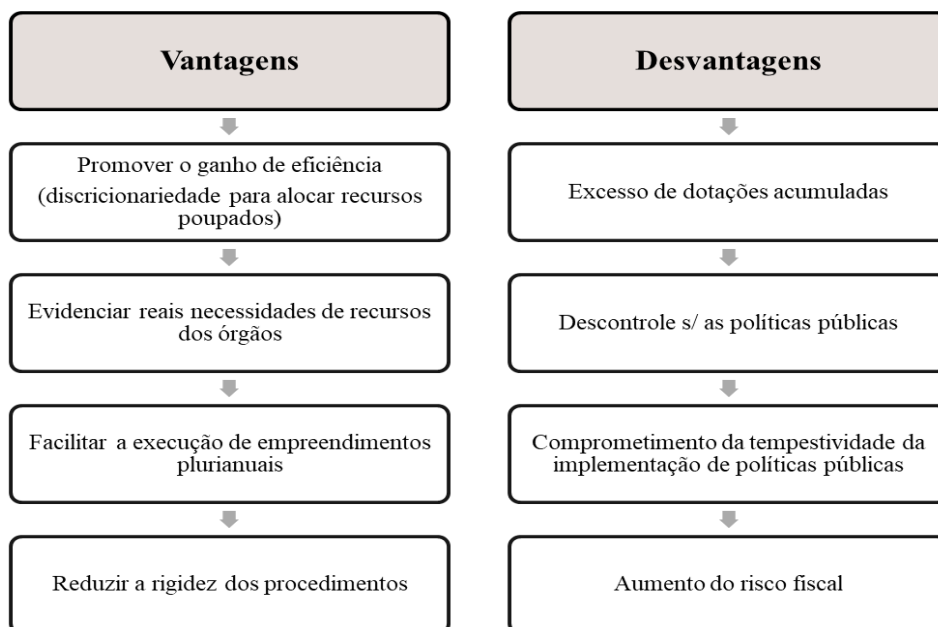
Fonte: Elaboração própria.

Importante evidenciar que os elementos conceituais presentes nessa teoria explicam, em certa medida, o processo de tomada de decisão sobre a execução orçamentária decorrente de determinados comportamentos dos gestores que impactam nos resultados da execução orçamentária dos governos, tais como decisões para transportar parcela dos créditos orçamentários para serem executados no exercício seguinte (operações *carry over*) e decisões para executar o máximo possível dos créditos orçamentários dentro do exercício financeiro, concentrando a execução das despesas nos últimos meses do ano (fenômeno *use it or lose it*), cujos principais aspectos são discutidos a seguir.

2.2.2.2.1 Operações *carry over*

As operações *carry over* na execução orçamentária são definidas como a permissão para usar nos próximos exercícios a dotação não utilizada ou economizada, tendo como premissa o relaxamento do princípio da anualidade orçamentária (Ribeiro, 2010; Smith & Hou, 2013; Aquino & Azevedo, 2017). O carreamento da execução orçamentária do exercício atual para o exercício seguinte, por meio da transferência de saldos de créditos orçamentários, constitui uma exceção à observância do princípio da anualidade orçamentária contendo vantagens e desvantagens, conforme relacionadas na Figura 12, a seguir.

Figura 12 - Aplicação das operações *carry over* na execução orçamentária.



Fonte: Elaboração própria, baseado em Liernet e Ljungman (2009).

Desta feita, a concepção desse fenômeno dá-se para combater ou minimizar a utilização excessiva e desordenada de dotações durante o exercício, mais especificamente no último trimestre do exercício, o chamado "*march rush*" (marcha corrida) (*Alternative Survey Group*, 2005) ou "*desember fieber*" (febre de dezembro) (Hansen, 2010), sob a discricionariedade do gestor, sem necessariamente haver demanda ou pressão de gasto para tal, justificada pela máxima "*use it or lose it*" (use-o ou perca-o) e o receio de ter suas dotações reduzidas no orçamento seguinte (Liebman & Mahoney, 2013; 2017).

Salutar ressaltar que, para o *carry over* funcionar adequadamente, deve-se apresentar alguns requisitos que garantam sua sustentabilidade e, portanto, o equilíbrio fiscal ao longo do carreamento, dentre os quais destaca-se a transposição do crédito orçamentário e do próprio recurso financeiro para dar lastro à dotação carregada (Lienert & Jungman, 2009), o que é uma prática não muito bem definida pela legislação brasileira e de baixa observância desse requisito por parte dos gestores públicos (Aquino & Azevedo, 2017).

No Brasil, sob o aspecto estritamente legal, as operações *carry over* são excepcionalidades permitidas, basicamente, nas seguintes situações:

- (1) incorporação ao orçamento do exercício financeiro subsequente de saldos de créditos especiais e extraordinários, cujo ato de autorização tenha sido promulgado nos últimos quatro meses do exercício anterior (art. 167, § 2º, da Constituição Federal);
- (2) superávit financeiro apurado mediante a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas (art. 43, § 2º, da Lei 4.320, de 1964). Considera-se, também, superávit financeira as transferências de saldos positivo de fundos especiais apurados em balanço (art. 73, da Lei 4.320, de 1964); e
- (3) restos a pagar, considerando-se as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas (art. 39, da Lei 4.320, de 1964).

É importante esclarecer que essas operações, em muitas situações, caracterizam mecanismos de gerenciamento de resultados orçamentários. A Tabela 8 a seguir apresenta esses mecanismos

segundo as tipologias de *carry over*.

Tabela 8 - Operações *carry over* e principais mecanismos de gerenciamento de resultados orçamentários.

Tipologia/mecanismos de gerenciamento	Reabertura de Créditos Especiais	Superávit Financeiro	Restos a Pagar Processados	Restos a Pagar Não Processados
O que carrega?	Crédito	Superávit	Déficit	Crédito
Divulgação em versão atualizada do orçamento?	Não	Não	Não	Não
Demanda ajustes no exercício seguinte para acomodá-las?	Não	Sim	Não	Não
Gasto ocorre via orçamento regular?	Sim	Sim	Não	Não
É computado no limite com pessoal da LRF?	Não Aplicável	Não Aplicável	Sim	Não
Impacta resultado orçamentário da LRF?	Sim	Não Aplicável	Sim	Não

Fonte: Aquino & Azevedo (2017).

Dado o exposto na Tabela 7, infere-se que os restos a pagar não processados são as operações de *carry over* que possuem maiores condições de gerenciamento orçamentário, posto possuir o carregamento do crédito orçamentário para o exercício seguinte sem atualizar o orçamento subsequente, assim como poder camuflar a informação orçamentária do próximo exercício, seja por meio de sua realização (gasto/pagamento) não demandar reajuste no exercício seguinte ou por ocorrer (gasto/pagamento) independente de execução orçamentária. Ressalte-se, ainda, que existe a possibilidade de não incluir indicadores importantes de desempenho da gestão orçamentária, tais como o gasto com pessoal e o resultado orçamentário (Araújo, 2022). Analogamente, as operações *carry over* com os restos a pagar processados obedecem a mesma sistemática, com a sutil diferença que estes são levados em consideração no gasto com pessoal, bem como no desempenho orçamentário, isto é, tendem a sofrer menos oportunismo gerencial.

Infere-se, portanto, que o gerenciamento de resultados orçamentários de forma discricionária, via *carry over*, pode provocar um distúrbio avaliativo no usuário da informação, considerando a execução financeira do exercício subsequente, assim como escapar de eventuais controles por parte de Poder Legislativo (Aquino & Azevedo, 2017).

Em uma Nota de Orientação Técnica do Fundo Monetário Internacional, de 2009, Lienert & Ljungman (2009) aconselham que “apesar de sua popularidade na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a transferência (*carry over*) geralmente não é aconselhável para a grande maioria dos países com limitações de capacidade operando sistemas orçamentários básicos.” Eles alertam que, se o tamanho das transferências for muito grande, um conflito pode escalar

rapidamente entre “as prioridades de gastos do governo e a ação do gestor orçamentário” (Liernet & Ljungman, 2009).

O documento lista seis condições que devem ser reunidas antes que o país implemente a autoridade de transição plena (*carry over* clássico): (i) dotações precisas; (ii) sistemas de contabilidade e relatórios bem desenvolvidos; (iii) acesso a financiamento; (iv) controle interno e auditoria externa que funcionem bem; (v) descentralizado poderes de gestão orçamentária; e (vi) abordagem de médio prazo para a política fiscal. Ressalta, ainda, que mesmo com essas condições atendidas, recomenda-se que o *carry over* fique sujeito a um limite quantitativo de 3-5% da dotação, entendendo, todavia, que o aumento da transparência orçamentária também pode reduzir os gastos no final do ano (Liernet & Ljungman, 2009).

2.2.2.2.2 Fenômeno use-o ou perca-o

O fenômeno use-o ou perca-o (*use it or lose it*) refere-se à propensão dos entes governamentais em executar no final do ano fiscal elevada parcela de recursos orçamentários não utilizados. Essa postura conservadora dos gestores tem por objetivo garantir que os recursos não sejam devolvidos à Unidade Central de Gerenciamento de Recursos, como por exemplo, no caso do governo federal, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), evitando, assim, potenciais restrições/cortes nos orçamentos futuros do ente governamental (Michel & Fichtner, 2019).

Esse fenômeno ocorre devido à ausência de permissão legal, salvo raras exceções, para usar os créditos orçamentários em período superior ao exercício financeiro, mediante a utilização de operações *carry over*. O comportamento do gestor em executar o máximo dos créditos orçamentários no final do exercício, no intuito de evitar devolução de recursos, acarreta grande volume de restos a pagar, podendo provocar ineficácias na execução orçamentária e na gestão do equilíbrio orçamentário.

Segundo Liebman & Mahoney (2013), esse fenômeno baseia-se em executar o máximo de recurso possível no ano fiscal no qual foi assumido, pois sua não execução, além de poder levar à perda de recursos atuais, pode ocasionar redução das dotações futuras. Logo, no final de um ano fiscal, “a perspectiva de expirar os fundos faz com que as agências gastem todos os seus recursos restantes, mesmo que o valor marginal esteja abaixo dos custos sociais dos fundos”.

Importante ressaltar que um relatório do Fundo Monetário Internacional de 2009 descobriu que os gastos no final do ano são surtos de um “fenômeno comumente observado em administrações

governamentais”, cuja ocorrência foi observada em países como Canadá, Taiwan e Reino Unido, este último com um aumento de 9,5% executados em dezembro (Michel & Fichtner, 2019).

Em nível estadual dos EUA, um relatório de 2012, de um auditor estadual do Missouri, indicou que entre 2009 e 2011, várias agências estaduais gastaram mais de um quarto de suas despesas totais do fundo de receita geral nos últimos dois meses de cada ano fiscal. A auditoria conclui que essas despesas resultaram em pagamentos acelerados e níveis de estoque mais altos e esse estoque “não foi colocado em serviço em tempo hábil.” (Thomas, 2012).

Dado que o fenômeno ainda é pouco estudado, Michel & Fichtner (2019), em seu estudo intitulado *Curbing the Surge in Year-End Federal Government Spending: Reforming “Use It or Lose It” Rules - 2016 Update*, desenvolveram um modelo próprio de análise das tendências de gastos com contratos federais, cuja Tabela 9, apresenta um breve resumo.

Tabela 9 - Resumo da análise das tendências de gastos com contratos federais (EUA).

Fonte	Variáveis	Relevância	Universo	Metodologia
Departamentos de USASpending.gov	Dados de gastos de concessão de contratos primários	Abarcou cerca de 11% do total do gasto federal total de 2015.	31 Deptos e agências do poder executivo por meio de vários governos	Do USASpending.gov foram baixados arquivos contendo informações detalhadas em todos os contratos celebrados por cada departamento executivo para o ano fiscal de 2003 até o ano fiscal de 2015. Depois foram somadas: 1) despesas mensais obrigatórias do contrato com base na data de assinatura do contrato e no valor devido do contrato, por departamento, e; 2) todos os valores obrigatórios por ano para determinar as despesas totais do contrato de cada ano. Usando essas mensalidades e contas anuais foram calculadas as despesas mensais obrigatórias do contrato como uma porcentagem das despesas de contrato obrigatórias do ano fiscal anual por departamento para o primeiro e último dois meses de cada ano fiscal.

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Michel e Fichtner (2019).

Como consequência do fenômeno *use it or lose it* observou-se a profusão do efeito “*hurry up*” (correria para gastar), contrariando os princípios da eficiência e a efetividade no uso dos recursos públicos, cujos direcionamentos vão desde (i) contratações mal definidas; (ii) passando por limitação a competição e inflação de preços; (iii) levar a compra de bens e serviços que não são verdadeiramente necessários aos órgãos; ou (iv) aquisição de itens de baixa prioridade simplesmente para usar o

orçamento (Liebman & Mahoney, 2010; Hyndman et al., 2007).

Com o objetivo de minimizar o efeito *hurry up* várias agências do EUA, e mesmo países como Canadá e Reino Unido, utilizam o que se intitulou de “autoridade de gastos de transição”, atuando como espécie de autorização pré-determinada e expressa para transferir porções ilimitadas de saldos que permanecem no final do ano fiscal em um fundo de capital de giro.

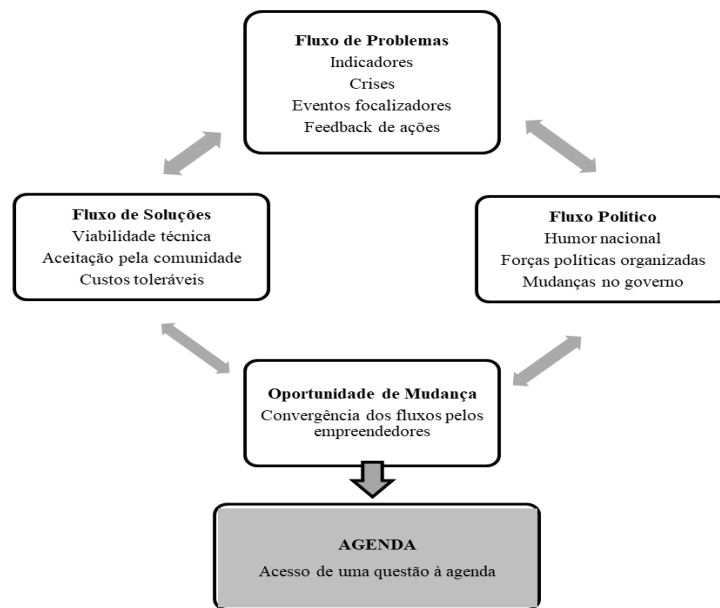
2.2.2.3 Teoria dos múltiplos fluxos

A teoria dos múltiplos fluxos está alicerçada, conceitualmente, nos estudos sobre a formação da agenda pública, elaborada por Kingdon (2003) e Zahariadis (2007), com origem no modelo de decisão em organizações. Os autores afirmam que há presença da ambiguidade na tomada de decisão em função de três fatores: (i) participação fluida pela grande rotatividade dos atores envolvidos nas arenas decisórias; (ii) preferências vulneráveis, posto que os agentes tomadores de decisão não entendem com nitidez o efeito de suas decisões; e (iii) tecnologias mal definidas, especialmente, no setor público, marcado por crescente interdependência, disputas intra e intergovernamentais, conflitos jurisdicionais, contestações em relação à divisão de atribuições e de responsabilidades.

Dessa maneira, o objetivo principal da teoria dos múltiplos fluxos é analisar o processo de formação de políticas em condições de ambiguidade, quando as teorias calcadas no comportamento racional são de utilidade limitada, sendo crucial a questão temporal, uma vez que a adoção de uma dada alternativa de política é vista como dependente da ocorrência simultânea de determinados eventos e da atuação de certos atores (Faria, 2003).

Kingdon (2003) ainda propõe que o processo de tomada de decisão nas políticas públicas poderia ser representado pela confluência de três grandes fluxos dinâmicos: (i) fluxo de problemas (*problem stream*); (ii) fluxo de soluções (*policy stream*); e (iii) fluxo político (*political stream*). A seguir a Figura 13, logo abaixo, se propõe a pormenorizar a dinâmica supracitada.

Figura 13 - Dinâmica da teoria dos múltiplos fluxos.



Fonte: Capella, 2007.

Importante mencionar que fluxo dos problemas (*problem stream*) do modelo Kingdon analisa de que forma as questões são reconhecidas e os motivos que as levam a compor a agenda do governo. Portanto, a atenção governamental se daria em função de três acontecimentos: (i) indicadores que apontam e mensuram a magnitude de uma situação; (ii) a ocorrência de eventos, crises, desastres ou uma experiência pessoal; e, (iii) o feedback oriundo do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos, ressaltando que a resposta dos formuladores, por sua vez, depende da forma como estes percebem e interpretam a realidade (Capella, 2007).

No que diz respeito ao fluxo das soluções (*police stream*), há de se observar que é o conjunto de ideias e propostas em disputa para ganhar aceitação na rede de políticas. Ressalte-se, porém, que nem todas as ideias recebem o mesmo tratamento, uma vez que algumas permanecem intocadas, assim como outras são combinadas a novas propostas e/ou desaparecem. Entre as alternativas que originam as políticas públicas é possível identificar alguns padrões, a saber: a confiabilidade técnica, a aceitabilidade e compatibilidade entre os valores vigentes na sociedade e a capacidade de antecipar contingenciamentos futuros, como os orçamentários (Kingdon, 2003).

Ao expormos o fluxo político há de se compreender que é composto de três elementos fundamentais: o clima nacional (*national mood*), as forças políticas organizadas e as mudanças no governo. O clima nacional se caracteriza pelo compartilhamento das questões relevantes na sociedade, configurando um ambiente favorável para formação da agenda política. Já as forças

políticas organizadas dizem respeito às eventuais pressões exercidas por grupos. E, por fim, as mudanças no governo impactam a agenda na medida que afetam tanto de pessoas em posições estratégicas como na composição do legislativo (Kingdon, 2003; Zahariadis, 2007).

A coordenação e integração entre esses fluxos promovem as condições de convergência para abertura de uma janela de políticas públicas, que se constitui na oportunidade para que os agentes possam apresentar suas propostas. O fechamento das janelas e consequente formulação da agenda pode acontecer após a tomada de alguma decisão, pelo fracasso em buscar uma solução, pela perda de visibilidade da questão, por modificações da equipe técnica envolvida ou por não haver uma alternativa de ação disponível (Capella, 2007).

2.2.2.4 Teoria do equilíbrio pontuado

De acordo com Givel (2010), a Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP) deve ser entendida como política pública derivativa da teoria do equilíbrio pontuado biológico, cuja obra *Methods and Principles of Systematic Zoology* (1954), de Ernst Mayr, é tida como seminal e sua sugestão baseia-se na hipótese que as evoluções não ocorrem gradualmente, mas com rápidas modificações por meio de mutação e recombinação.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado, desenvolvida para área de finanças públicas, foi inicialmente exposta por Frank R. Baumgatner e Bryan D. Jones em seu livro seminal *Agendas e Instabilidade na Política Americana*, baseado em estudos empíricos dos processos políticos americanos no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 (Jones & Baumgatner, 2012).

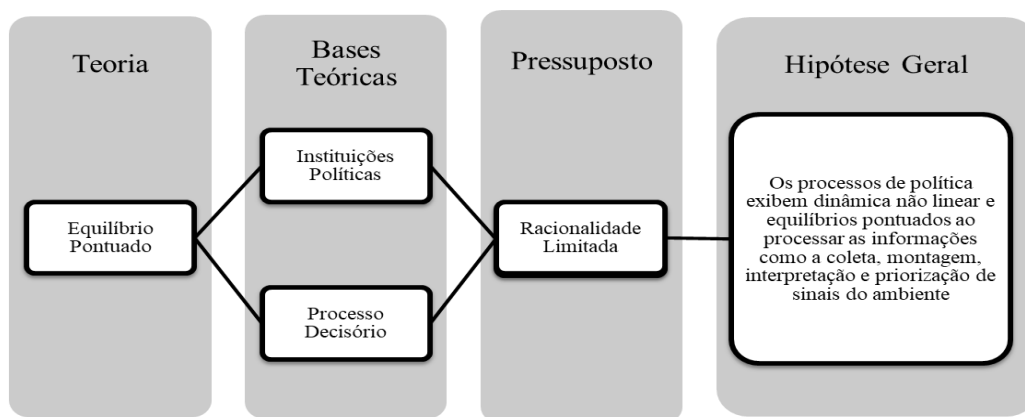
Segundo Carvalho (2018), a Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP) procura explicar tanto a estabilidade quanto a mudança no âmbito do orçamento público, pois permite analisar mudanças de larga escala que ocorrem em um processo estável da execução orçamentária, identificando, assim, períodos de equilíbrio e suas interrupções, bem como o melhor entendimento dessas mudanças bruscas. Nesse sentido, entende-se que a teoria do equilíbrio pontuado possui dupla base teórica, ou seja, tem as instituições políticas e o processo decisório como foco de abordagem e a racionalidade limitada como premissa.

Desta feita, enquanto as modelagens teóricas do processo de política voltavam-se para a estabilidade, Jones & Baumgatner (2012) descobriram que a estabilidade não era permanente, sob a alegação de que as políticas tendem a ser estáveis por muito tempo e que essa estabilidade pode, por

vezes, ser interrompida por mudanças políticas rápidas e substanciais (Kuhlman & Van der Heijden, 2018).

Jones et al. (1997) acreditam que a dinâmica presente na construção da teoria do equilíbrio pontuado deve estar assentada na interação de instituições políticas de diversos níveis e do processo decisório. Depreende-se, logo, que quanto mais as instituições políticas interagirem entre si, e, também, transversionalmente, abarcando as várias fases do processo decisório, maior será a visualização de elementos da teoria do equilíbrio pontuado. A Figura 14, a seguir, expõe a dinâmica dessa teoria.

Figura 14 - Dinâmica de formação da teoria do equilíbrio pontuado.



Fonte: elaboração própria.

Nesse cenário, é importante mencionar que a TEP possui dois elementos fundamentais para sua consecução: a definição do *issue* e o estabelecimento da agenda. Eis que o primeiro é definido pelo discurso público e, a depender de inserções ou exclusões da agenda, definições de políticas públicas podem ser reforçadas ou até questionadas (Jones et. al., 2007).

Importante ressaltar, ainda, que na TEP há uma lógica de estabilidade, que advém da resolução das solicitações provenientes de processos decisórios anteriores, aliada à ocorrência de eventos aleatórios (ou produzidos) de forte impacto na redistribuição de recursos entre os grupos de interesse. É nesse instante que uma certa dinâmica incrementalista é deixada de lado até que uma nova formatação incremental seja estabelecida em um novo patamar de recursos. Feito isso, o processo incremental de alocação de recursos novamente se inicia, até que outro acontecimento de elevado volume acirre o conflito distributivo (Fittipaldi et al., 2017).

Ressalte-se que a definição de “pontuações” ou “elevações bruscas” varia entre os estudiosos dessa temática, sendo que o nível de incrementalidade é entendido num espectro extenso de faixas, a saber: (i) Wildavsky (1964) expõe a mudança incremental como uma diferença média anual de 10% (dez por cento) na alocação do orçamento em comparação com o ano anterior; (ii) Bailey & O’Connor (1975) e Danziger (1976) definem incrementalidade como somente uma mudança positiva; e (iii) outros autores entendem que existindo mudanças negativas há quebra da incrementalidade. A Tabela 10 apresenta o resumo do nível de incrementalidade explicado por diferentes autores.

Tabela 10 - Grau de incrementalidade.

Fonte teórica	Nível de incrementalidade
Wildavsky (1964)	(-) 10% a (+) 10%
Bailey & O’Connor (1975)	(+) de 0%, (-) de 10%
Danziger (1976)	(+) de 5%, (-) de 15%
Jordan (2003)	(+) de 25%, (-) de 35%
Kim (2005)	(+) de 25%, (-) de 35%
Yoo (2007)	(+) de 7,6%, sob 22,4%
Baumgartner & Jones (2010)	(+) de 25%, (-) de 25%

Fonte: Chon e Ahn (2015).

De acordo com Chon & Ahn (2015), o incrementalismo baseia-se nos limites da capacidade cognitiva humana e na estabilidade do sistema de tomada de decisões. Logo, como o incrementalismo há uma perspectiva de decisão feita por meio de um processo transversal de interação e adaptação mútua entre uma multiplicidade de atores fazendo sutis mudanças. Grandes níveis de mudanças são associados ao dissenso, diametralmente ao processo incremental, cuja principal característica é o consenso (Wildavsky, 1992).

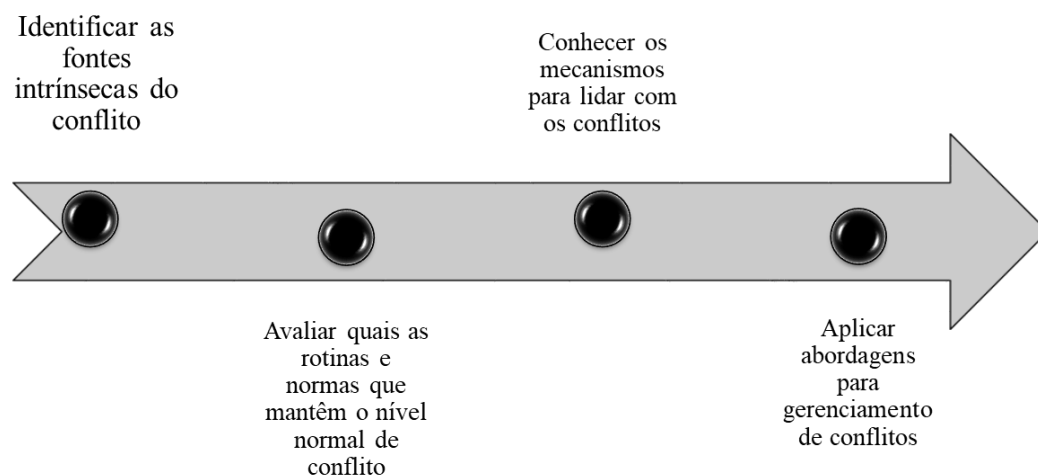
2.2.2.5 Teoria dos conflitos orçamentários

O objeto do orçamento público é a gestão dos recursos coletivos (Giacomoni, 2010; Rubin, 2006). Desta feita, existem incentivos para que os participantes do processo orçamentário atuem de maneira predatória e maximizadora dos benefícios privados da sua posição de agentes públicos relevantes (Rubin, 2006).

Outrossim, é salutar pontuar que o conflito é endêmico ao orçamento. A quantidade de

dinheiro disponível nunca é suficiente para satisfazer todos os requisitos, e gera competição por recursos escassos. Logo, os atores orçamentários podem não concordar com as principais políticas que são feitas ao longo do processo orçamentário, tais como arcar com a carga tributária mais pesada, quais programas serão ampliados ou contraídos, ou se é aceitável administrar déficits (Rubin in Myers, 1999). A Figura 15, a seguir, exemplifica a dinâmica de conflito, segundo a teoria.

Figura 15 - Dinâmica dos conflitos orçamentários.



Fonte: Elaboração própria, baseado em Rubin (1999) in Myers (1999).

Desta feita, o poder de tomada de decisão está amplamente disperso entre uma variedade de atores orçamentários que muitas vezes discordam sobre quem deve receber o quê do orçamento. Esses tomadores de decisão muitas vezes disputam o poder de controlar as alocações, geralmente de maneira institucionalizada ou por grupos de pressão, o que se intitula por fontes intrínsecas de conflito, a saber: (i) competição entre projetos e programas; e (ii) conflito entre estratégias de prestação de serviços. Conhecidas as fontes é necessário atuar na análise e avaliação de quais normas e rotinas podem manter o nível normal de conflito. Nesse sentido, é importante avaliar o nível de tensão entre os agentes orçamentários, ou seja, o grau de concorrência entre estes para controle de atribuições orçamentais (Rubin in Myers, 1999).

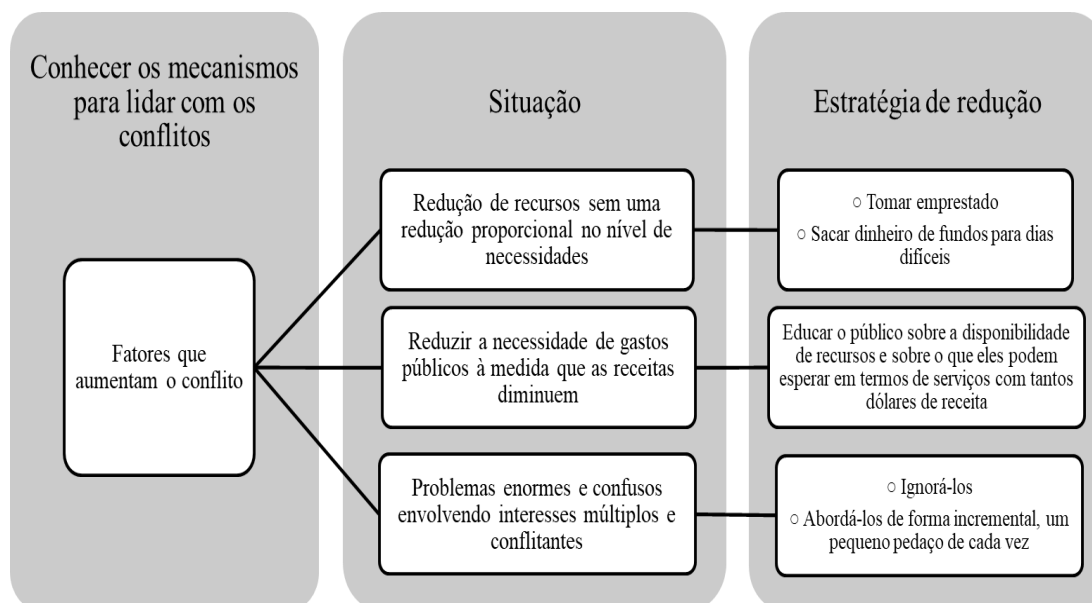
Identificadas as fontes e avaliadas as normas/rotinas para manutenção de um nível normal de conflito, é necessário conhecer/aplicar os seguintes mecanismos para lidar com os conflitos (Rubin in Myers, 1999, p. 41-48):

- (1) **incrementalismo:** o foco pode ser traçar uma limitação de escopo, pois reduz o número de itens que potencialmente competem entre si, assim como usar de maneira generalizada fórmulas simples para alocar aumentos orçamentários;
- (2) **tomada de não decisão:** caracteriza-se pela assunção de uma maneira de desviar decisões potencialmente contenciosas e promover a ideia de que uma discussão da questão é inadequada, adicionalmente também podendo lançar mão da paralização do monitoramento da gravidade dos problemas de política ou defini-los como não graves;
- (3) **descentralização da tomada de decisões orçamentárias:** quanto mais centralizada for a orçamentação, mais programas devem ser diferentes para competirem entre si. Se a tomada de decisão for descentralizada, as comparações entre itens de gastos podem ser feitas dentro de um programa ou departamento, limitando assim as comparações de escopo;
- (4) **normas de orçamentação:** as normas podem ser utilizadas no sentido de minimizar a concorrência aberta entre os departamentos;
- (5) **interesses obscuros:** podem ser entendidos como um instrumento para esconder reais/potenciais alocações, ou seja, se os indivíduos e os grupos de interesse não souberem que estão recebendo menos do que os outros, é menos provável que façam exigências ao orçamento para capturar os rivais;
- (6) **jardim de coelhos:** diz respeito a reservar pequenas quantias de dinheiro para a legislatura alocar. Essas reservas são metaforicamente semelhantes à criação de uma horta para coelhos para que eles deixem a horta principal em paz. Fugir da competição pode ser utilizado quando programas que possuem recursos próprios suficientes ou que podem angariar recursos próprios podem tentar sair do ambiente competitivo e se estabelecer por conta própria com receitas direcionadas; e
- (7) **negociação consensual:** é um mecanismo cuja premissa está baseada em um momento de acordo em particular, sem que os negociadores precisem justificar posições intermediárias ou explicar compromissos. A falta de necessidade de tocar para um público

mais amplo, passo a passo, também contribui para a adoção de posturas moderadas e realistas, em vez de posições extremas que atraem determinados públicos.

A Figura 16, a seguir, exemplifica maneiras de reduzir os conflitos utilizando os mecanismos supramencionados, segundo a teoria.

Figura 16 - Estratégias de redução de conflitos orçamentários.

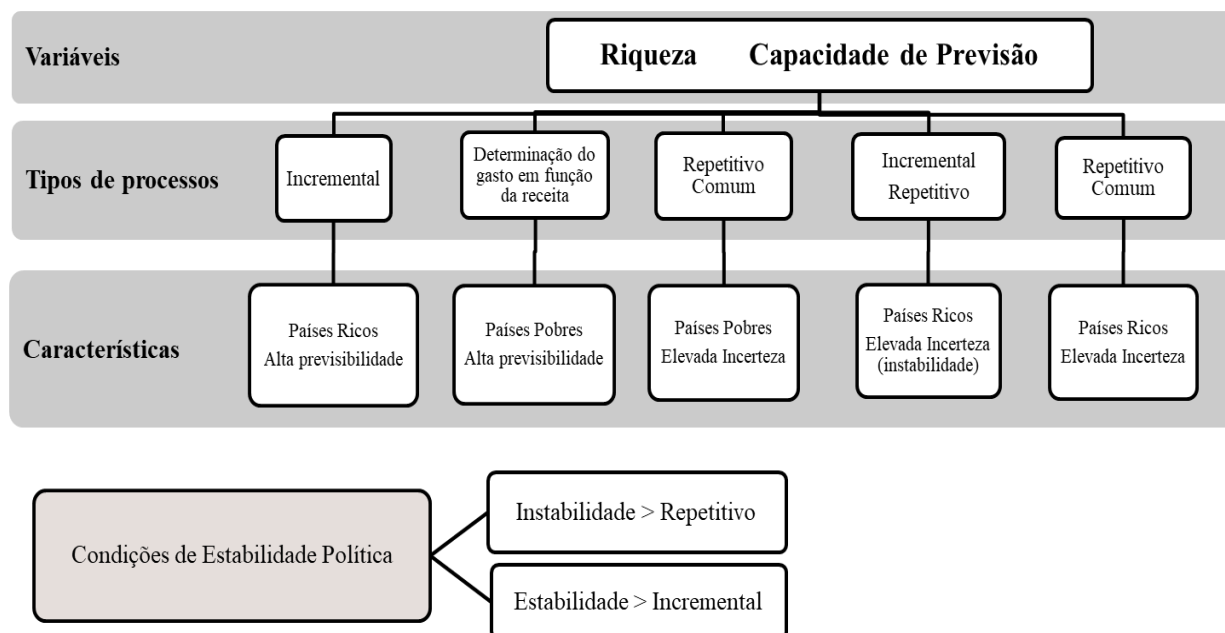


Fonte: Elaboração própria, baseado em Rubin (1999) in Myers (1999).

2.2.2.6 Teoria cultural do orçamento

A teoria cultural do orçamento, desenvolvida por Wildavsky (1986), preconiza que os processos orçamentários são função dos regimes políticos e, portanto, déficits públicos não são déficits dos governos e sim das sociedades, cujos pressupostos teóricos estão alicerçados nos recursos limitados, desejos pessoais infinitos e conflitos inevitáveis. Desta feita, a peça orçamentária é uma tentativa de alocar recursos por meio de processos políticos com o objetivo de atender a diferentes estilos de vida, pelo menos da elite dominante, mantendo, aumentando ou reduzindo as diferenças entre as pessoas, essencialmente, propondo explicar o crescimento do governo nas sociedades industrializadas modernas por meio dos regimes políticos, utilizando para tal duas variáveis: riqueza e Capacidade de Previsão (Wildavsky, 1986). A Figura 17, a seguir, expõe os elementos dessa teoria.

Figura 17 - Elementos da teoria cultural do orçamento.



Fonte: Elaboração própria, baseado Wildavsky (1986).

Segundo Wildavsky (1986), existe uma relação de importância entre o gasto público e o produto nacional, ou seja, em períodos de declínio na atividade econômica (diminuição do produto nacional) os gastos públicos elevam seu patamar de notabilidade. Ainda de acordo como autor, o controle orçamentário do Ocidente fracassou simplesmente porque o governo e a sociedade optaram por gastar mais, sobretudo em programas redistributivos.

2.2.2.7 Teoria do gerenciamento de Contensões Orçamentárias

A teoria de gerenciamento de Contensões Orçamentárias (*Cutback management theory*) teve seu desenvolvimento potencializado a partir da crise econômica estadunidense de 1970, cujos pressupostos ataçaram nos gestores e estudiosos a necessidade de pensar em ajustes fiscais (receitas/despesas) por meio, essencialmente, de restrições orçamentárias com o objetivo de fazer frente ao cenário de desaceleração econômica, escassez de recursos e fragilidade da condição financeira das entidades públicas (Levine, 1978; Dougherty & Klase, 2009; Scorsone & Pheshoples, 2010).

Tem-se como estudo seminal a obra intitulada *Organizational Decline and Cutback*

Management, de Levine (1978). O autor focou seu estudo na investigação da gestão de Contensões Orçamentárias em um cenário de declínio organizacional caracterizado por “diminuição da reserva de recursos necessários para lidar com a incerteza, arriscar a inovação e recompensar a lealdade e a cooperação”. O estudo também desenvolveu especificidades para entender as causas dos declínios organizacionais, categorizando-as em uma tipologia de quatro células, conforme mostra a Tabela 11 a seguir.

Tabela 11 - Causas do declínio de uma organização pública.

	INTERNAS	EXTERNAS
POLÍTICA	Vulnerabilidade política	Problema de esgotamento
ECONÔMICA/TÉCNICA	Atrofia organizacional	Entropia ambiental

Fonte: Levine (1978).

Observa-se que as causas do declínio de uma organização pública estão divididas em duas dimensões: (i) condições localizadas internamente ou externamente à organização; e (ii) condições políticas ou econômicas/técnicas. A combinação dessas dimensões permite organizar as causas do declínio organizacional em quatro células:

- (1) **Vulnerabilidade política:** propriedade interna que indica alto nível de fragilidade e precariedade, limitando a capacidade da organização para resistir a decréscimos orçamentários e demandas de contratação de seu ambiente;
- (2) **Atrofia organizacional:** é um fenômeno interno comum a todas as organizações, mas as organizações governamentais são particularmente vulneráveis porque geralmente carecem de receitas geradas pelo ambiente econômico. A atrofia interna pode provocar redução de recursos ou enfraquecer a capacidade organizacional devido às falhas de gestão;
- (3) **Problema de esgotamento:** é o produto de forças externas que vão além do controle da organização afetada, envolvendo mudanças demográficas, redefinição de problemas e encerramento de políticas públicas importantes; e

(4) **Entropia ambiental:** refere-se à desordem ambiental quando a capacidade do ambiente externo em sustentar a organização pública nos níveis de atividade predominantes é corroída. A entropia ambiental é causada pela perda da capacidade das organizações públicas de lidar com as mudanças nas necessidades da sociedade no momento de crise e, ainda, pela perda de confiança do público na capacidade dos gestores tomarem decisões.

Identificada a causa do declínio organizacional, Levine (1978) preconiza que os gestores devem lançar mão de algumas táticas, conforme relacionadas na Tabela 12, visando mitigar/cessar os efeitos do declínio. Assim, os gestores deverão: (i) decidir se adotarão estratégias para evitar ou reduzir o impacto do declínio; (ii) escolher a estratégia e a tática adequadas e coerentes para lidar com os fatores causais; e (iii) decidir onde e como os gastos serão contingenciados.

Tabela 12 – Táticas de gerenciamento de declínio organizacional.

Causas do declínio		Táticas para resistir ao declínio	Táticas para suavizar o declínio
EXTERNO		(Problema de esgotamento)	
	Político	1) diversificar programas e usuários; 2) melhorar a legislação; 3) educar o público sobre a missão das agências de orçamento; 4) mobilizar os usuários dependentes; 5) tornar-se “capturado” por grupos de interesses poderosos ou legislador 6) ameaçar cortar programa vital ou popular; 7) cortar um pouco dos serviços visíveis e de largo alcance para demonstrar dependência dos usuários.	1) fazer pazes com unidades orçamentárias concorrentes; 2) cortar programas de baixo prestígio; 3) cortar programas de usuários politicamente frágeis; 4) vender e emprestar experiência para outras unidades orçamentárias; 5) compartilhar problemas com outras unidades orçamentárias.

		(Entropia ambiental)	
INTERNO	Econômico/técnico	1) encontrar uma base de receita mais ampla e rica (ex. reorganização metropolitana); 2) desenvolver incentivos para prevenir desinvestimentos; 3) procurar apoio de organizações de suporte; 4) atrair novos investidores do setor público e privado; 4) instituir taxas para serviços sempre que possível;	1) melhorar a segmentação dos problemas; 2) planejar com objetivo preservador; 3) reduzir perdas distinguindo-as entre investimentos de capital e custos irre recuperáveis; 4) dar prioridade de concessões aos contribuintes e ao empregador para retê-los.
	Político	1) emitir respostas simbólicas como formar comissões de estudos e força tarefa; 2) desenvolver uma mentalidade de espírito de cooperação; 3) fortalecer os especialistas.	1) mudar a liderança em cada estágio do processo de declínio; 2) reorganizar-se em cada etapa; 3) cortar programas executados por subunidades fracas; 4) transferir programas para outras unidades orçamentárias; 5) obter isenções temporárias
	Econômico/técnico	(Atrofia organizacional) 1) aumentar o controle hierárquico; 2) melhorar a produtividade; 3) experimentar sistemas de entrega de serviços menos custosos; 4) automatizar; 5) reservar e racionalizar recursos.	1) renegociar contratos de longo prazo para recuperar flexibilidade; 2) instituir técnicas de escolha racional, tais como orçamento base zero e pesquisa de avaliação; 3) hipotecar o futuro adiando a manutenção e diminuindo a qualidade do pessoal; 4) pedir aos servidores para fazerem sacrifícios voluntários como pedir aposentadorias precoces e adiar aumentos; 5) melhorar a Capacidade de Previsão para antecipar mais cortes; 6) reatribuir instalações sem uso a outros usuários; 7) vender propriedades sem uso e alugar de volta quando necessário; 8) explorar o explorável.

Fonte: traduzido de Levine (1978).

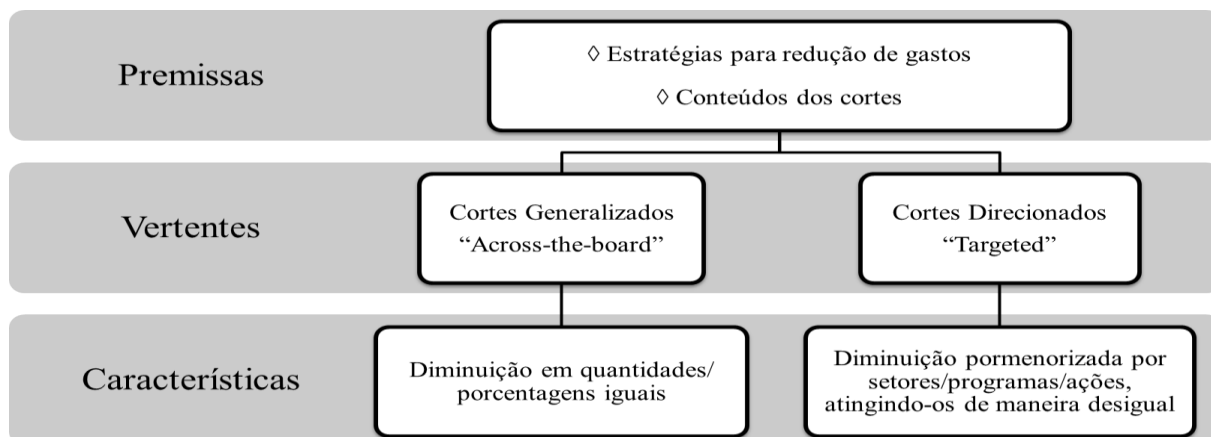
Quanto à decisão de contingenciamento de gastos, Levine (1978) apresenta duas vertentes:

- (1) **contenções generalizadas (*across-the-board*)**: essa sistemática compreende em aplicar redução linear nos dispêndios; e
- (2) **contenções direcionados (*targeted*)**: deve observar o *trade off* entre a equidade (mesma

probabilidade de redução de despesa em todos os setores da organização) e a eficiência, considerando os diferentes impactos das decisões no longo prazo.

A Figura 18, a seguir, expõe essa dinâmica de contingenciamento de gastos.

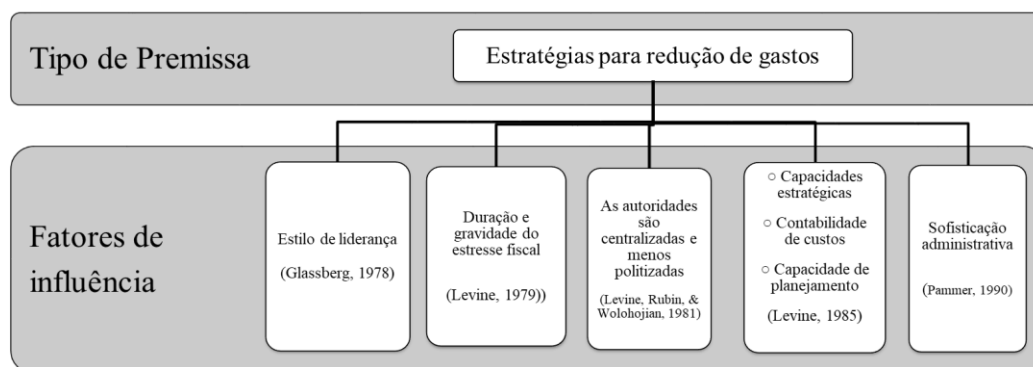
Figura 18 - Dinâmica de contingenciamento de gastos.



Fonte: Elaboração própria, baseada em Levine (1978).

Nos estudos que se seguiram, outros autores procuraram avançar nas premissas dessa teoria, momento que gerou um desenvolvimento acelerado acerca dos mecanismos a serem utilizados de acordo com os fatores que se faziam presentes para cada período. A Figura 19, a seguir, demonstra a ligação entre as estratégias para redução de gastos e seus fatores de influência, vinculando-os a alguns autores.

Figura 19 - Vinculação entre as estratégias de redução de gastos e fatores de influência.

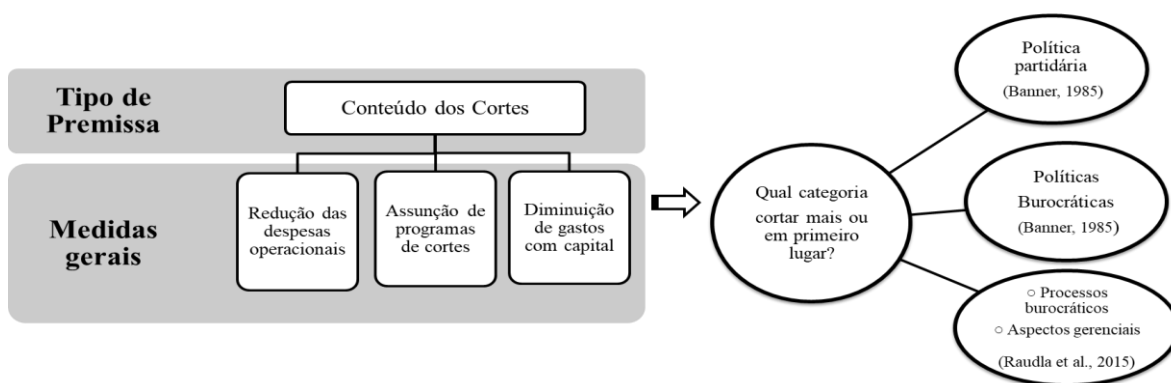


Fonte: Elaboração própria, baseado em Raudla R, et al. (2015).

No que diz respeito ao conteúdo das contenções tem-se como medidas gerais o emprego de

redução das despesas operacionais, assunção de programas de cortes e diminuição de gastos com pessoal. Nesse diapasão, é importante não só a consecução de medidas gerais, mas também analisar o caminho pelo qual podem ser efetivadas, a saber: (i) por meio das políticas partidárias; (ii) por meio das políticas burocráticas; e (iii) mediante os processos burocráticos aliados a aspectos gerenciais (Banner 1985; Raudla et al., 2015). A Figura 20, a seguir, expõe de maneira pormenorizada as medidas gerais a serem adotadas de acordo com o conteúdo dos cortes, vinculando-as a alguns autores.

Figura 20 - Exposição das medidas gerais de acordo com o conteúdo dos cortes.



Fonte: Elaboração própria, baseado em Raudla R. et al. (2015) e Banner, G. (1985).

2.2.3 Estudos empíricos relacionados ao processo orçamentário

O presente tópico tem por objetivo descrever os estudos empíricos já desenvolvidos com foco nas teorias do processo orçamentário a fim de contribuir para obtenção de informações sobre a situação atual do tema pesquisado, descrever as pesquisas existentes sobre os desdobramentos teóricos da teoria do processo orçamentário, bem como demonstrar as opiniões similares e divergentes relacionadas ao problema de pesquisa.

Os trabalhos de Baumgartner et al. (2006) e Anderson & Harbridge (2010) propuseram a avaliar aspectos do incrementalismo e equilíbrio pontuado para averiguar, respectivamente, na França e EUA, qual teoria melhor caracteriza seus respectivos orçamentos ao longo dos anos, cujos resultados apontaram para o primeiro a preponderância do equilíbrio pontuado, enquanto para o segundo o incrementalismo.

O estudo de Jonh & Margetts (2003) se propôs a realizar uma análise das alterações percentuais do orçamento nos orçamentos do governo central do Reino Unido a fim de verificar se a

distribuição é incrementalista ou de equilíbrio pontuado. Metodologicamente, os autores replicaram o primeiro modelo de Jones e Baumgartner, traçando, dessa vez, mudanças orçamentárias percentuais nos orçamentos do governo central para ver se a distribuição é normal conforme previsto pela conta incrementalista ou leptocúrtica, conforme hipotetizado pelo modelo de equilíbrio pontuado. Tomando o período de 1951-1996, criaram 405 pontos de dados de mudanças orçamentárias das Contas Nacionais de Renda (Livro Azul) sobre agricultura, defesa, previdência social, educação, saúde, habitação, indústria, lei e ordem e transporte, todos ajustados usando o deflator do PIB a custo de fator. Os autores concluíram que as mudanças no orçamento formam uma distribuição leptocúrtica, ou seja, em acordo com a hipótese do modelo de equilíbrio pontuado, entendendo que esse padrão aparece na maioria dos setores de políticas analisados.

Estudar a evolução dos principais tipos de gastos da União Europeia foi o objetivo do trabalho de Citi (2013), cuja metodologia utilizou dados em painel e análise de regressão por tipo de gasto na UE, compreendendo seus principais orçamentos de 1984 a 2011. O autor obteve como resultado a evidência que as políticas da UE não evoluíram seguindo um padrão incrementalista, mas por uma dinâmica de equilíbrio pontuado, sendo que as políticas orçamentárias da UE tendem a seguir uma dinâmica geral de estabilidade e ajustes incrementais, caracterizada por mudanças que permanecem dentro de uma faixa de flutuação.

Averiguar a evolução histórica da política habitacional brasileira entre 1967 e 2017, por meio da teoria do equilíbrio pontuado, foi o objetivo do trabalho de Zapelini et al. (2017), cujas variáveis de estudo foram o orçamento, a produção de leis pelo Poder Legislativo e atenção dedicada ao assunto por comunicação em massa. Metodologicamente, o estudo se destacou por aplicar um desenho convergente, pouco usual para essa temática, uma vez que os dados quantitativos e qualitativos foram coletados em separado. Na pesquisa realizada, os dados qualitativos consistem no histórico da política habitacional, enquanto os dados quantitativos são informações financeiras colhidas nas Leis Orçamentárias Anuais, na produção legislativa e nas notícias nos meios de comunicação selecionados. Obtiveram, como resultado, a constatação que existem períodos em que o equilíbrio da política é interrompido por pontuações relevantes, assim como verificaram que o orçamento federal para a área, durante o período estudado, não possui uma trajetória incremental, percebendo-se significativo declínio no final da década de 1980 em diante, mesmo com a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida.

O estudo de Carvalho (2018) teve por objetivo investigar o comportamento de estabilidade e mudança na execução orçamentária da União, entre 1980 e 2014, buscando verificar a aderência da

Teoria do Equilíbrio Pontuado na execução das políticas por meio do orçamento. Seu percurso metodológico considerou a análise descritiva da execução orçamentária por função, sendo utilizadas ferramentas de estatística descritiva, como histogramas, testes de normalidade e diagramas de boxplot, indicando, como conclusão, a verificação de um padrão de distribuição das variações com períodos de estabilidade e pequenas interrupções, cujas maiores amplitudes ocorreram nos anos de 1986, 1989 e 1990, coincidindo com momentos de mudanças institucionais. Igualmente, a redução na amplitude das variações, a partir de 1996, pode indicar alinhamento com a estabilização monetária.

O trabalho de Oliveira (2021) analisou se as execuções dos orçamentos da Segurança Pública, Saúde e Educação nos Estados e no Distrito Federal, no período de 2002 a 2019, foram realizadas com base em processos estáveis (tendência regular) ou em momentos de mudanças bruscas (atípicas - não regular), pressupostos estes da Teoria do Equilíbrio Pontuado. Metodologicamente, seguiu a linha empregar dois tipos de teste de normalidade a fim de averiguar as alocações dos recursos, quais sejam: Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk. Os resultados revelaram que as execuções dos orçamentos da Segurança Pública, Saúde e Educação nos Estados e no Distrito Federal, no período de 2002 a 2019, foram realizadas com tendência regular (variações incrementais), com exceção das variações atípicas em Educação no Piauí e Rondônia; Segurança Pública no Piauí, Amapá e Santa Catarina. As variações incrementais e atípicas verificadas atendem aos pressupostos da Teoria do Equilíbrio Pontuado.

O trabalho de Araújo et al. (2021) objetivou verificar a influência do fenômeno “use ou perca” no processo de execução orçamentária das Universidades Federais brasileiras, a partir da análise da relação entre a pressão por gastos na execução orçamentária do 4º trimestre do exercício financeiro e a proporção dos restos a pagar cancelados e reinscritos nessas instituições, abarcando as 63 Universidades Federais brasileiras, no período de 2015 a 2019. A variável “Pressão por gastos no 4º trimestre” (PO) foi calculada a partir da proporção entre as despesas empenhadas nos últimos três meses do ano em relação ao orçamento discricionário empenhado total. Outras variáveis da pesquisa residiram nos “Restos a Pagar” – do total empenhado no 4º trimestre (RAP), “Dotação Discricionária Total” (DOT) e “Alunos de Graduação Equivalentes” (AGE). Os resultados apresentados evidenciaram que 87% das Universidades Federais apresentaram pressão por gastos no último trimestre do exercício financeiro. Evidenciou-se, ainda, que o recurso orçamentário é empenhado sob uma atmosfera de “use ou perca”, tendo em vista a impossibilidade de utilização da dotação orçamentária no exercício seguinte.

2.3 Definição das Hipóteses de Pesquisa

O presente estudo investigará em que medida as práticas organizacionais relacionadas ao processo de elaboração e execução do orçamento influenciam a condição financeira dos governos municipais, mais especificamente no resultado da execução orçamentária. É consenso na literatura da condição financeira que as práticas gerenciais e as políticas legislativas criadas pela administração, que compõem o fator organizacional, servem de filtro para eliminar ameaças e aproveitar oportunidades provocadas pelos fatores ambientais a fim de garantir o bom desempenho das finanças dos governos.

De acordo com as teorias do processo orçamentário, as práticas gerenciais relacionadas ao orçamento são criadas com suporte em vários modelos teóricos com diversas características, a saber:

- (1) **incrementalismo**: acréscimos às ações orçamentárias mediante pequenos aumentos percentuais no orçamento atual em relação ao orçamento anterior;
- (2) **julgamento serial**: explica tanto a estabilidade quanto as alterações no âmbito do orçamento público;
- (3) **culturalismo**: refere-se à capacidade de previsão orçamentária, e;
- (4) **contingenciamento**: capacidade de planejamento frente a cenários adversos

Importante observar que para a teoria cultural do orçamento a peça orçamentária é uma tentativa de alocar recursos financeiros por meio de dinâmicas político-sociais, de forma a explicar o crescimento do governo nas sociedades industrializadas modernas por meio, essencialmente, dos regimes políticos, utilizando para tal duas variáveis: riqueza e capacidade de previsão (Wildavsky, 1986). Diametralmente, é possível entender que tais composições afetam, de alguma forma, a condição financeira de um ente no que diz respeito, por exemplo, a sua capacidade de previsão. Desta feita, o presente trabalho apresenta a primeira hipótese de pesquisa:

H₁: quanto mais acurada a capacidade de previsão orçamentária, melhor o resultado fiscal dos governos municipais.

A necessidade de pensar em ajustes fiscais (receitas/despesas) por meio de restrições constitui o pilar conceitual da teoria de gerenciamento de contenções orçamentárias, cujo principal objetivo é fazer frente ao cenário de desaceleração econômica, escassez de recursos e fragilidade da condição financeira das entidades públicas (Dougherty & Klase, 2009; Levine, 1978; Scorsone & Pheshoples, 2010). Nesse diapasão, a vinculação desses fatores teóricos com aspectos da dinâmica da condição financeira salta aos olhos ao ponto de, por exemplo, aventar de que forma tal prática poderia impactar na cobertura de custeio dos entes. Desta feita, o presente estudo apresenta a segunda hipótese de pesquisa:

H₂: quanto maior o percentual de contenção orçamentária, melhor será o resultado fiscal dos municípios brasileiros.

Quanto à teoria do julgamento serial, o ponto de partida é a avaliação sobre o aumento ou a redução na alocação de recursos a determinado programa, utilizando como critérios metas fiscais e prioridades alocativas, objetivando encontrar a decisão mais eficiente com vistas a alcançar o objetivo inicialmente proposto (Valle et al., 2010). Portanto, dado os elementos da teoria, a vinculação de seus fatores basilares com aspectos da dinâmica da condição financeira faz com que se ventile a possibilidade de explicar tanto a estabilidade, quanto as alterações no âmbito do orçamento público. Nesse sentido, o presente trabalho apresenta a terceira hipótese de pesquisa:

H₃: quanto maior o percentual de alterações orçamentárias, pior será o resultado fiscal dos municípios brasileiros.

Ainda quanto à teoria do julgamento serial, em determinadas condições, é comum que entes governamentais, ao final do exercício financeiro, se coloquem a empenhar e gastar um volume muito maior do que o verificado ao longo do ano. Essa especificidade é denominada de fenômeno “use-o ou perca-o”, cuja referência diz respeito a propensão dos entes governamentais em gastar apenas no final do ano fiscal recursos financeiros não utilizados, objetivando garantir que os recursos não sejam devolvidos à Unidade Central de Gerenciamento de Recursos evitando, assim, potenciais restrições/cortes no orçamento do ente governamental (Michel & Fichtner, 2019). Atente-se para o fato de que esse fenômeno possui elementos da teoria do julgamento serial no momento que há uma avaliação sobre o aumento ou a redução na alocação de recursos, utilizando como critérios metas

fiscais e prioridades alocativas, não obstante, ainda, evidenciar que contexto no qual ocorrem tais decisões há possibilidade objetiva de influenciar os direcionamentos orçamentários, de tal modo a ter condições reais de modificar tanto as dimensões substantivas, aqui entendida como observância aos regramentos legais, quanto administrativas (também entendidas como gerenciais), políticas e econômicas, não consideradas no modelo incremental. Adicionalmente, é salutar ponderar que tal comportamento direcionado pode afetar a condição financeira governamental de um ente na medida que o excessivo empenho e eventual pagamento de despesas ao final do exercício pode mascarar tanto uma boa solvência de caixa nos meses iniciais, quanto deficiências alocativas. Desta feita, o presente estudo anuncia a quarta hipótese de pesquisa:

H4: quanto maior o percentual de execução de despesas no último trimestre exercício, pior o resultado fiscal dos municípios brasileiros.

A permissão para usar em exercício seguinte a dotação não utilizada ou economizada no exercício financeiro vigente, tendo como premissa o princípio da anualidade orçamentária dar-se o nome de operações *carry over* (Ribeiro, 2010). Como se trata de uma perspectiva que utiliza prioridades alocativas na avaliação sobre o aumento ou a redução na alocação de recursos entende-se que há pressuposto conceitual da teoria do julgamento serial. Importante mencionar que a adoção de tal comportamento pode impactar na condição financeira governamental de um ente na medida que o carregamento para os exercícios financeiros seguintes pode interferir em quesitos de eficiência alocativa em programas. Isto dito, o presente trabalho enuncia a quinta hipótese de pesquisa:

H5: quanto maior o percentual de recursos orçamentários carregada para o exercício seguinte, pior será o resultado fiscal dos municípios brasileiros.

A teoria incremental do orçamento está formatada, em seu aspecto principal, por uma parcela fixa (geralmente resultante de pisos de composições pretéritas), uma parcela variável (proveniente de cálculos econométricos que consideram cenários) e uma parcela contingente, entendida como incremental, esta passível de disputa, a observar, ainda, a real possibilidade de descoordenação na base dos incrementos, desvirtuando, desta feita, as propostas iniciais (Abreu et al, 2012; Swain & Hartley, 2001). Paralelamente, é prudente aventar que eventuais acréscimos e/ou decréscimos advindos da parcela variável e/ou contingente podem afetar aspectos da condição financeira de um

ente, como por exemplo, o desempenho da gestão dos gastos. Diante do exposto, o presente estudo enuncia a sexta hipótese de pesquisa:

H₆: quanto maior o incremento orçamentário de um ano para outro, pior será o resultado fiscal dos governos municipais.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Com o propósito de analisar os efeitos das práticas gerenciais do processo orçamentário no resultado fiscal dos municípios brasileiros, o presente estudo utilizou a abordagem empírico-analítica, empregando técnicas de análise quantitativa de dados.

Nesse sentido, os procedimentos metodológicos aplicados no presente estudo consistiram em: (1) levantamento teórico para sustentar o problema da pesquisa, hipóteses e análise das variáveis; (2) mensuração das variáveis da pesquisa; e (3) análise dos efeitos das práticas gerenciais do processo orçamentários no resultado fiscal dos municípios brasileiros.

3.1 População, recorte temporal, coleta e tratamento dos dados

O universo da presente pesquisa é composto por 5.570 municípios. Na Tabela 13, a seguir, evidencia-se o quantitativo de municípios brasileiros classificado por porte populacional segundo dados do Censo de 2010 disponíveis na base do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Tabela 13 – Municípios por porte populacional compreendendo o universo da pesquisa.

Porte dos municípios	População	%
Pequeno Porte 1(PP1) (até 20.000 hab.)	31.797.750	67,92
Pequeno Porte 2(PP2) (20.001 - 50.000 hab.)	33.828.245	19,93
Médio Porte (MP) (50.001 - 100.000 hab.)	24.510.422	6,30
Grande Porte 1(GP1) (100.001 hab. - 500.000 hab.)	54.457.497	4,97
Grande Porte 2(GP2) (acima de 500.001 hab.)	67.521.778	0,88
TOTAIS	212.115.692	100,00

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados levantados no IBGE com base no Censo de 2010.

O recorte temporal da pesquisa compreende os anos de 2015 a 2022, considerando os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do 6º bimestre e Balanços Orçamentários (BO) extraídos da plataforma de Sistema de Contas Financeiras (SICONFI), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Significativo ressaltar a existência de diversas ausências de dados e inconsistências encontradas em meio ao cruzamento entre bases distintas e à comparação entre períodos. Por esse

motivo, deixou-se de utilizar as provisões atuariais na pesquisa, tanto pelo fato de terem sido adotadas apenas no período amostral, como, principalmente, pela incoerência de valores entre períodos e municípios.

Foram pesquisadas observações atípicas (*outliers*) em todas as bases elaboradas, empregando-se análise em *boxplot* e, aferindo-se os valores maiores ou menores que três desvios-padrão da média. Essas dispersões maiores, cujos dados se mostrassem consistentes, passaram pelo processo de winsorização, ou seja, o maior ou menor valor encontrado em cada série foi utilizado em substituição aos valores inconsistentes. Notável acentuar, que tal técnica já foi aplicada em trabalhos de domínio público, como Fortunato, et al. (2012) e Araújo et al (2018).

O procedimento de winsorização não foi aplicado em situações extremas, como a existência de demonstrativos idênticos para vários municípios em um mesmo ano, ou com valores irreais, tendo-se nestes casos deletado toda a observação. Ademais, nos casos de múltiplas ausências de dados, que comprometessem múltiplos indicadores, optou-se também por remover toda a observação. Deste modo, formando-se base de dados com 91% dos dados originalmente pretendidos, totalizando 40.636 observações, relativas a uma média de 5080 municípios representados por ano conforme Tabela 14.

Tabela 14 – Detalhamento da população do estudo por ano

Municípios analisados, por porte e ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Média	População	% da População
PP1	2882	2785	3120	3746	3760	3743	3736	3739	3439	3.783	91%
PP2	852	822	934	1084	1094	1099	1113	1033	1004	1.110	90%
MP	287	283	317	348	349	351	353	341	329	351	94%
GP1	240	246	257	271	276	276	277	271	264	277	95%
GP2	39	40	41	45	47	48	48	43	44	49	90%
Total Geral	4300	4176	4669	5494	5526	5517	5527	5427	5080	5.570	91%

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

3.2 Fontes de dados

Os dados da pesquisa foram obtidos diretamente das seguintes fontes oficiais do governo brasileiro:

- (1) as informações sobre a variável dependente foram obtidas na base de dados Finanças do Brasil (FINBRA) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os dados foram

extraídos, especificamente, dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF e dos Relatórios de Execução Orçamentária (REEO);

(2) as informações sobre as variáveis independentes foram extraídas dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre e dos Balanços Orçamentários; e

(3) os dados sociais e demográficos dos municípios foram coletados a partir do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3.3 Definição das variáveis da pesquisa

Neste tópico será definida a operacionalização das variáveis que compõe essa pesquisa, demonstrando-se a construção da variável dependente, das variáveis independentes de interesse, bem como das variáveis de controle.

3.3.1 Variável dependente – Resultado fiscal da execução orçamentária

Nessa perspectiva, o presente estudo selecionou o indicador de resultado fiscal da execução orçamentária como variável dependente, o qual representa a condição financeira dos municípios brasileiros sob a perspectiva da solvência orçamentária. Para tanto, calculando-se o indicador da seguinte forma (Alijarde, 1995; Garcia, 2003; Miller, 2001; Carmeli, 2002; Lima & Diniz, 2016):

$$\text{Resultado Fiscal da Execução Orçamentária (RFE0)} = \frac{\text{Receitas Executadas até o último bimestre}}{\text{Despesas Executadas até o último bimestre}}$$

O indicador de resultado fiscal da execução orçamentária foi escolhido como representativo da dimensão de solvência orçamentária por representar a capacidade do governo em financiar seus gastos. Assim, pressupõe-se que as ações gerenciais dos governos são praticadas visando a geração de resultados positivos, ou seja, garantir a cobertura dos seus gastos com as receitas arrecadadas.

3.3.2 Variáveis independentes – práticas gerenciais do processo orçamentário

Os fatores organizacionais representam respostas do governo às mudanças no seu ambiente por meio das práticas gerenciais e políticas legislativas (Groves e Valente, 2003). Teoricamente, o

governo tem controle destes fatores e, possivelmente, pode ajustar-se às mudanças ambientais (Vieira, 2019).

O presente estudo adota como variáveis independentes indicadores representativos das práticas gerenciais do processo orçamentário, articuladas com as hipóteses da pesquisa enunciadas no item 2.3. A Tabela 15, a seguir, descreve cada um desses indicadores, demonstrando a definição operacional e os sinais esperados de acordo com as respectivas hipóteses enunciadas.

Tabela 15 - Variáveis independentes da pesquisa

Variável	Descrição	Definição operacional	Sinais esperados	Hipóteses	Modelo teórico associado
PREV	Capacidade de previsão da receita	<u>Receita prevista</u> Receita realizada	+	H ₁	Culturalismo
CONT	Contenções orçamentárias	Despesa a executar até <u>último bimestre do exercício</u> Despesa total fixada	+	H ₂	Contingenciamento
ALT	Alterações orçamentárias	<u>Dotação atualizada – dotação inicial</u> Dotação inicial	-	H ₃	Julgamento serial
USE	Concentração de gastos no final do exercício	Despesa empenhada no <u>último bimestre do exercício</u> Despesa total empenhada	-	H ₄	Julgamento serial
CARRY	Carreamento de Despesas	<u>Estoque de restos a pagar</u> Despesa total fixada	-	H ₅	Julgamento serial
INCRE	Incremento orçamentário	<u>Orçamento atual - orçamento anterior</u> Orçamento anterior	-	H ₆	Incrementalismo

Fonte: Elaboração própria.

3.3.3 Variável de controle

Além das variáveis independentes de interesse, representativas das práticas gerenciais associadas ao processo orçamentário, o presente estudo testou uma variável de controle que pode apresentar efeitos importantes na condição financeira dos municípios brasileiros, tais como aquelas provenientes de fatores ambientais, especificamente, fatores econômicos, conforme descreve a Tabela 16 a seguir.

Tabela 16 - Variável de controle.

Variável	Descrição	Definição operacional	Sinal esperado
PIB	Produto Interno Bruto <i>per capita</i>	<u>Produto Interno Bruto</u> População	+

Fonte: elaborado pelo autor.

O PIB *per capita* é a divisão do PIB pelo número de habitantes, medindo quanto do PIB caberia a cada indivíduo de um país se todos recebessem partes iguais. O PIB é calculado pelo SCN - Sistema de Contas Nacionais (IBGE, 2018). A variável PIB foi inserida no modelo para representar a base econômica dos municípios, visando controlar possíveis efeitos de diferença de riquezas entre esses entes federados nos períodos estudados. Para minimizar as disparidades dos dados entre os municípios, utilizou-se a base *per capita* dividindo-se o PIB de cada municípios pela respectiva população.

Importante mencionar que para os anos de 2020, 2021 e 2022 o PIB *per capita* foi obtido por estimativa, dado que o IBGE ainda não tinha consolidado sua base de dados no que diz respeito aos municípios. Tal perspectiva foi obtida pela fórmula: $PIB_{municipal\ t} = PIB_{municipal\ t-1} + \text{crescimento do PIB}_{nacional\ t}$.

3.4 Especificação do modelo empírico

O presente estudo busca atingir seus objetivos por meio da formulação de uma regressão com dados em painel ou dados longitudinais para os anos de 2015 a 2022 a fim de identificar as relações existentes entre as variáveis independentes representativas das práticas gerenciais do processo orçamentário e a variável dependente resultado fiscal da execução orçamentária. Além disso, o modelo incorpora a variável de controle PIB *per capita*, buscando identificar o efeito da riqueza dos municípios no resultado fiscal dos governos municipais. Assim, o modelo geral a ser testado nesse estudo tem a seguinte especificação:

$$\begin{array}{l} \text{Resultado Fiscal da} \\ \text{Execução Orçamentária}_{it} \end{array} = \begin{array}{l} \beta_0 + \\ \beta_1 PREV_{it} + \\ \beta_2 CONT_{it} + \\ \beta_3 ALT_{it} + \\ \beta_4 USE_{it} + \\ \beta_5 CARRY_{it} + \\ \beta_6 INCRE_{it} \\ \beta_7 PIB_{it} \end{array}$$

Em que:

PREV – é o grau da capacidade de previsão da receita;

CONT – é o grau de contenções orçamentárias;

ALT – é o nível de alterações orçamentárias;

USE – é o nível de concentração de gastos;

CARRY – é o grau de carreamento das despesas;

INCRE – é o nível de incremento orçamentário; e

PIB – é o Produto Interno Bruto *per capita*.

A análise dos efeitos das práticas gerenciais do processo orçamentário quanto a seus reflexos sobre o resultado fiscal da execução orçamentária dos municípios foi realizada mediante a aplicação do método de regressão em painel. Segundo Hsiao (2007) a utilização de análise de dados em painel é essencial em aspectos como a maior disposição de dados para cada indivíduo, elevando o número de graus de liberdade, assim como, por assumir controlar para a heterogeneidade entre os indivíduos. Adicionalmente, o autor ainda evidencia a importância desta análise por controlar o viés nos resultados que seria gerado pela não explicitação de parâmetros não mensurados, mitigado ao se desenvolver a ascensão do mesmo indivíduo no tempo.

Importante evidenciar que no processo de revisão teórica observou-se que as variáveis independentes são endógenas quanto à forma de criação de desenvolvimento ao longo do tempo (North, Wallis & Weingast, 2008; Oates, 2008). Outrossim, percebe-se que suas variáveis representativas são constituídas por parâmetros que conseguem notabilizar correlação e simultaneidade com os indicadores da Condição Financeira. Problemas de endogeneidade são recorrentes nas pesquisas em contabilidade em função da simultaneidade entre as variáveis, omissão de métricas relevantes e defasagens de valores nas regressões (Larcker & Rusticus, 2010; Minnick & Noga, 2010; Vieira, 2019).

Desta feita, pretendendo ser assertivo quanto à endogeneidade da variável contábil em relação às das teorias do processo orçamentário, dedicou-se a análise de painel dinâmico, robusto, controlando aspectos como a simultaneidade e viés de variável omitida, produzindo parâmetros não viesados. No presente estudo, tais vantagens foram obtidas por meio da aplicação do método Generalized Method of Moments - GMM-Sys (Arellano & Bond, 1991; Roodman, 2009), também robusto à heterocedasticidade e que não assume normalidade da distribuição das variáveis.

Cabe destacar que em relação aos painéis dinâmicos GMM utilizou-se o método *One-Step* de robustez para os erros padrão. Adicionalmente, evidencia-se que o modelo GMM necessitou da aplicação dos pressupostos de que não haja autocorrelação de segunda ordem AR(2) e de que os instrumentos sejam válidos. Isto dito, aplicou-se os testes de Arellano/Bond para autocorrelação e testes de Hansen para sobreidentificação, ressaltando que o atendimento a estes testes é crucial para a estimação de um modelo válido, robusto à autocorrelação e à endogenia (Roodman, 2009).

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção tem como objetivo evidenciar as características principais dos dados coletados nesta pesquisa, como também propor debates sobre os resultados empíricos encontrados com realce aos efeitos das práticas gerenciais do processo orçamentário no resultado fiscal da execução orçamentária dos municípios brasileiros.

4.1. Análise descritiva

Conforme apresentado na metodologia deste estudo, o universo da pesquisa é composto por 5.527 municípios brasileiros, compreendendo o período de 2015 a 2022, perfazendo 40.636 observações. Porém, foram retirados os municípios que não disponibilizavam dados para análise ou que apresentaram dados discrepantes. Com isso, o universo da pesquisa foi reduzido para 34.451 observações. Para tanto, foram levantados os dados correspondentes e mensuradas as variáveis de interesse do estudo cujas estatísticas descritivas são apresentadas na Tabela 17.

Tabela 17 - Estatísticas descritivas das variáveis da pesquisa por extrato (2015 a 2022).

Variável	Descrição	Medida	Brasil	PP1	PP2	MP	GP1	GP2
RFEO	Resultado Fiscal da Execução Orçamentária	Média	1.038	1.040	1.030	1.033	1.042	1.028
		Desvio Padrão	0.109	0.110	0.113	0.090	0.958	0.067
		Máximo	2.963	2.963	2.963	1.811	2.448	1.471
		Mínimo	0.011	0.144	0.268	0.646	0.585	0.0817
PREV	Capacidade de previsão	Média	0.981	0.974	1.001	0.997	0.979	0.954
		Desvio Padrão	0.215	0.221	0.215	0.195	0.175	0.145
		Máximo	2.588	0.114	2.588	2.588	2.588	1.742
		Mínimo	0.011	2.588	0.119	0.315	0.406	0.642
CONT	Contenções orçamentárias	Média	0.165	0.176	0.141	0.141	0.153	0.155
		Desvio Padrão	0.114	0.117	0.110	0.101	0.094	0.067
		Máximo	0.791	0.791	0.791	0.791	0.603	0.369
		Mínimo	0	0	0	0	0	0.0046
ALT	Alterações orçamentárias	Média	0.145	0.149	0.143	0.136	0.126	0.104
		Desvio Padrão	0.178	0.183	0.178	0.162	0.129	0.115
		Máximo	1.573	1.573	1.573	1.573	1.109	1.119
		Mínimo	0	0	0	0	0	0

USE	Concentração de gastos	Média	0.132	0.138	0.125	0.115	0.108	0.108
		Desvio Padrão	0.081	0.827	0.080	0.754	0.693	0.062
		Máximo	0.590	0.590	0.590	0.418	0.449	0.307
		Mínimo	-0.324	-0.324	-0.324	-0.324	-0.324	-0.100
CARRY	Carreamento de Despesas	Média	0.025	0,239	0.264	0.292	0.037	0.036
		Desvio Padrão	0.030	0,030	0.030	0.298	0.031	0.236
		Máximo	0.174	0.174	0.174	0.174	0.174	0.135
		Mínimo	0	0	0	0	0	0
INCRE	Incremento orçamentário	Média	0.129	0.118	0.123	0.120	0.116	0.132
		Desvio Padrão	0.551	0.551	0.565	0.601	0.589	0.587
		Máximo	39.845	38.978	38.324	38.742	40.993	42.003
		Mínimo	-0.951	-0.951	-0.962	-0.951	-0.951	-0.231
PIBppc	PIB <i>per capita</i>	Média	25418.89	24076.75	25130.77	29710.46	36393.04	38967.62
		Desvio Padrão	25537.32	23765.97	28764.52	26725.99	30047.46	18169.98
		Máximo	3112.38	582654.7	769225	38696.8	371178.3	125407.1
		Mínimo	76922	3112.38	4427.60	4396.37	7068.24	12312.27

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da STN.

Quanto ao Resultado Fiscal da Execução Orçamentária (RFE0), observa-se que a média em todos os extratos estão em torno de 1, significando que o resultado é equilibrado. O pior valor representativo foi encontrado no município de Romaria, interior do estado de Minas Gerais (MG), que em 2016 perfaz 0,0144, revelando alto comprometimento das receitas executadas face às despesas empenhadas naquele ano. Por outro lado, o melhor índice pertence ao município de Frei Martinho, interior do estado da Paraíba, que em 2015 obteve o resultado de 2,963, que pode ser explicado pelo baixo número de habitantes (menos de três mil) frente aos recursos recebidos via Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que no ano de referência totalizou pouco mais de R\$ 13 milhões, segundo dados extraídos no site da prefeitura municipal.

No que concerne à variável Capacidade de Previsão (PREV), a média está em torno de 0,9, revelando que, na média, a previsão da receita tem alto grau de acurácia. Quanto aos valores máximos e mínimos, verifica-se que o pior resultado foi evidenciado no município de Romaria, interior do estado de Minas Gerais (MG), que em 2016 perfaz 0,0144, revelando baixo nível de previsão entre a receita prevista e a realizada. Interessante observar que o mesmo município também obteve resultado ruim no que diz respeito a variável Resultado Fiscal da Execução Orçamentária (RFE0). Diametralmente, o melhor índice foi encontrado no município de Saudade do Iguaçu, interior do

estado do Paraná (PR), que em 2015 obteve o resultado de 2,5887, indicando um alto nível de previsão entre a receita prevista e a realizada.

No tocante a variável Contenções Orçamentárias (CONT), observa-se a média em torno de 0,15, revelando baixo grau de contenções de despesas durante o exercício financeiro. O grau mais baixo dessa variável foi evidenciado no município de Aurora, interior do estado do Ceará (CE), que em 2022 não realizou nenhuma contenção orçamentária nas despesas do último bimestre em relação as despesas totais. Seguindo o parâmetro oposto, o maior grau de contenção orçamentária foi observado no município de Cedro do Abaeté, interior do estado do Minas Gerais (MG), que em 2022 realizou 0,7916 de contenção, indicando que foi necessário contingenciar tal margem de despesa executada vis-à-vis as despesas totais, contribuindo, desta feita, para o bom resultado da execução orçamentária do ano referenciado.

No que diz respeito a variável Alterações Orçamentárias (ALT), observa-se média em torno de 0,14, revelando baixo grau de alteração do orçamento durante o exercício financeiro. O grau mais baixo de alteração do orçamento foi realizado no município de Canavieiras, no interior do estado da Bahia (BA), que em 2022 promoveu ínfimas alterações no seu orçamento no que diz respeito as suas dotações (inicial e atualizada), o que denota estabilidade no seu resultado orçamentário, influenciando, consequentemente, na sua condição financeira. Por outro lado, o maior grau de alteração foi realizado pelo município de Vila Nova dos Martírios, interior do estado do Maranhão (MA), que em 2021 alcançou 1,5738, indicando ausência de acurácia na estimativa das despesas e, consequentemente, revelando fragilidades no processo de planejamento orçamentário.

Quanto à variável Concentração de Gastos (USE), a média dos estratos de municípios situa-se em torno de 0,16, revelando baixa concentração de gastos no final do exercício. O menor resultado desse indicador foi evidenciado no município de Mambai, interior do estado de Goiás (GO), que em 2018 obteve valor negativo de -0,3241, indicando que o município executou seu orçamento empenhando suas despesas de forma uniforme durante o exercício financeiro. Considerando o prisma inverso, o maior resultado foi evidenciado no município de Taquaruçu do Sul, no interior do Rio Grande do Sul (RS), cujo resultado evidenciou que 0,5905 das despesas foram empenhadas no último bimestre do exercício, revelando a necessidade de executar todas as dotações orçamentárias durante o exercício financeiro e demonstrando baixa solvência orçamentárias nos meses inicial, mas também deficiências alocativas.

Já no que diz respeito a variável Carreamento de Despesas (CARRY), observa-se a média em torno de 0,03, revelando baixo grau de transferência da execução orçamentária do exercício atual para

o exercício seguinte. O grau mais baixo revelou ausência de carregamento de despesas, evidenciado no município de Acaraú, no interior do estado do Ceará (CE). Por outro lado, o maior grau de carregamento foi realizado pelo município de Magé, interior do estado do Rio de Janeiro (RJ), cujo resultado evidenciou que 0,1749 das despesas empenhadas são carregadas para o exercício financeiro seguinte.

No que diz respeito a variável Incremento Orçamentário (INCRE), observa-se média dos extratos de municípios em torno de 0,12, revelando que o incremento do orçamento do exercício atual em relação ao exercício anterior é baixo. O menor incremento orçamentário foi encontrado no município de Marechal Thaumaturgo, interior do estado do Acre (AC), cujo resultado em 2017 indicou a existência de decréscimo orçamentário entre o ano supracitado e o anterior na ordem de - 0,0485. Por outro lado, o maior índice de incremento pertence ao município de Santa Luz, no interior do estado do Piauí, que em 2017 indicou resultado de 0,3984, revelando robusto incremento orçamentário entre o ano supracitado e o anterior.

4.2 Análise dos efeitos das práticas gerenciais do processo orçamentário no resultado fiscal da execução orçamentária.

Esta sessão possibilita a compreensão dos efeitos das práticas gerenciais do processo orçamentário no resultado fiscal da execução orçamentária dos municípios brasileiros com o objetivo de testar as hipóteses da pesquisa e, por conseguinte, responder os objetivos geral e específicos do estudo. Para tanto, inicialmente, observou-se as correlações entre as variáveis do estudo, conforme mostra a Tabela 18 a seguir.

Tabela 18 – Correlação das variáveis que compõem o resultado da execução orçamentária

Variável	RFEO	PREV	CONT	ALT	USE	CARRY	INCRE
RFEO	1,000						
PREV	0,136***	1,000					
CONT	0,275***	-0,417	1,000				
ALT	-0,123	0,571***	0,0369	1,000			
USE	0,098**	-0,002	0,002	0,005	1,000		

CARRY	-0,032	0,129***	0,097**	0,320***	0,095**	1,000	
INCRE	-0,081	0,130***	0,105***	0,234***	-0,027	0,043	1,000

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da STN.

Nota: Nível de significância *** 1%; **5%; *10%. Nota: RFEO - Resultado Fiscal da Execução Orçamentária (Lag1); INCRE – incremento orçamentário; PREV – capacidade de previsão; CONT – contenções orçamentárias; ALT – alterações orçamentárias; USE – concentração de gastos; CARRY – carreamento das despesas.

No que diz respeito às correlações entre o Resultado Fiscal da Execução Orçamentária (RFEO) e variáveis explicativas, observa-se a predominância de correlações positivas e estatisticamente significantes a 1% entre as variáveis Capacidade de Previsão (PREV) e Contenção Orçamentária (CONT), revelando que quanto melhor a acurácia na previsão das receitas e maior o grau de contenção orçamentária, melhor o resultado fiscal dos governos locais. Ainda assim, não revelando problemas maiores de multicolinearidade.

De toda sorte, conforme indicado na metodologia, o GMM-Sys *One-Step* é robusto a aspectos como simultaneidade, endogenia e autocorrelação. Sendo assim, apresentam-se, na Tabela 19, os resultados de seus estimadores para o modelo econométrico deste estudo. Ressalta-se que os resultados são agrupados por diferentes perspectivas mediante a formação de clusters de municípios, segundo o porte populacional, de maneira a atestar a consistência dos resultados, bem como eventuais diferenças observadas nos agrupamentos de municípios.

Tabela 19 - Resultados da estimação do modelo GMM-Sys

Variável	Extratos (segundo nº de habitantes)					
	Brasil	PP 1	PP2	MP	GP 1	GP 2
RFEO_lag1	0.014*** (0.383)	0.021 (0.077)	0.036*** (0.100)	0.105 (0.053)	0.776 (-0.333)	0.141 (0.318)
PREV	0.050*** (0.979)	0.091*** (0.914)	0.156*** (1.072)	0.683** (1.481)	0.173*** (0.980)	0.563** (1.280)
CONT	0.135*** (1.000)	0.235*** (0.995)	0.271*** (1.015)	0.389*** (1.014)	0.260*** (1.509)	0.496* (0.924)
ALT	0.073*** (-0.873)	0.053*** (-0.789)	0.218*** (-1.017)	0.798* (-1.492)	0.184*** (-0.848)	0.493** (-1.002)
USE	0.126 (0.1789)	0.399 (0.430)	0.265 (-0.106)	0.868 (-0.414)	0.438 (0.412)	0.481 (-0.159)

CARRY	0.398 (-0.685)	1.061 (-1.450)	0.665 (0.368)	1.847 (-0.787)	0.975 (-0.696)	3.113 (-1.827)
INCRE	0.041 (-0.002)	0.086 (0.019)	0.071 (-0.141)	0.084 (0.074)	0.096 (0.077)	0.108 (-0.079)
PIBpcp	1.01e-07 (3.13e-07)	2.20e-07 (3.98e-07)	1.87e-07 (1.41e-07)	4.90e-07 (1.43e-07)	1.41e-07 (1.39e-07)	3.06e-07 (-6.46e-08)
Constante	0.045 (-0.165)	0.096 (0.045)	0.132 (-0.141)	0.569 (-0.430)	0.139 (-0.036)	0.526 (-0.174)
AR (2)	0.302	0.806	0.243	0.813	0.147	0.643
Hansen test	0.191	0.691	0.920	0.589	0.565	0.609
N	34.451	23.119	6.648	2.185	1.805	303

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da STN. Nota: (1) Nível de significância *** 1%; **5%; *10%. Nota: RFEO-lag1 - Resultado Fiscal da Execução Orçamentária (Lag1); INCRE – incremento orçamentário; PREV – capacidade de previsão; CONF – conflito orçamentário; CONT –contenções orçamentárias; ALT –alterações orçamentárias; USE – concentração de gastos; CARRY – carreamento das despesas; PIBpcp – Produto Interno Bruto (per capita).

Os resultados mostram que uma defasagem (*lag*) da variável dependente, medida pelo Resultado Fiscal da Execução Orçamentária, $RFEO_{t-1}$, mostrou-se significativa e positivo ao nível de 1% para o conjunto dos municípios brasileiros. Isso significa que o resultado fiscal da execução orçamentária do exercício atual é positivamente influenciado pelo resultado fiscal da execução orçamentária do exercício anterior. Contudo, observa-se que esse resultado é decorrente do cluster de municípios de pequeno porte 2 (população de 20 a 50 mil habitantes), revelando que os municípios muito pequenos, médios e grandes produzem resultados fiscais independentemente do desempenho obtido no exercício anterior.

No que diz respeito à variável Capacidade de Previsão da Receita (PREV), os resultados evidenciam para todos os portes de municípios, ao nível de significância de 1% e 5%, que quanto mais acertada a previsão da receita, melhor é o resultado fiscal da execução orçamentária. Assim, não se refuta a primeira hipótese do estudo, H_1 : **quanto mais acurada a capacidade de previsão orçamentária, melhor o resultado fiscal dos governos municipais.**

A teoria cultural do processo orçamentário, balizador conceitual vinculado a esta variável, cujo principal pressuposto teórico está alicerçado em recursos limitados, desejos infinitos e conflitos inevitáveis, entende que existe uma relação de importância entre o gasto público e o produto nacional, isto é, em períodos de restrição econômica, tal qual o estudado, o controle das despesas e a potencialização das receitas assumem um patamar de maior notabilidade (Wildavsky, 1986), explicando que municípios que demonstraram melhor dimensionamento da receita frente às

adversidade do cenário econômico, obtiveram melhores resultados quanto à execução orçamentária. Adicionalmente, os estudos de Diamond (2003) e Azevedo (2014) se propuseram a analisar tal dinâmica, demonstrando que o comportamento dessa variável reside, eventualmente, na relevante significância estatística da vinculação da capacidade de previsão orçamentária e parâmetros de transparência, estrutura organizacional do ente e capacidade técnica da equipe que trabalha diretamente no processo de formulação/formatação do orçamento, o que reflete na qualidade do processo orçamentário

Com relação à variável Contenções Orçamentárias (CONT), os resultados revelam para todos os portes de municípios, ao nível de significância de 1% e 5%, que as Contenções Orçamentárias realizadas nas dotações de despesas durante a execução orçamentária melhoram o resultado fiscal da execução orçamentária. Assim, não se pode rejeitar a segunda hipótese do estudo, H₂: **quanto maior o percentual de contenção orçamentária, melhor será o resultado fiscal dos municípios brasileiros.**

Seguindo a teoria de gerenciamento de Contenções Orçamentárias (*Cutback management theory*), pilar conceitual vinculado a esta hipótese, cujos pressupostos estão alicerçados na necessidade de ajustes fiscais (receitas/despesas) por meio, essencialmente, de restrições orçamentárias com o objetivo de fazer frente ao cenário de desaceleração econômica, escassez de recursos e fragilidade da condição financeira das entidades públicas (Levine, 1978; Dougherty & Klase, 2009; Scorsone & Pheshoples, 2010), conclui-se que os municípios que se propuseram a realizar os procedimentos de contenção orçamentária obtiveram melhor resultado na execução orçamentária.

Importante mencionar que o comportamento dessa variável vai ao encontro dos estudos feitos por Banner (1985) e Raudla et al. (2015), uma vez que a relevante significância estatística da vinculação do nível de gerenciamento das contenções orçamentárias, necessárias em situações de desaceleração econômica, escassez de recursos e/ou fragilidade da condição financeira e o volume de ajustes fiscais (receitas/despesas), mediante processos burocráticos aliados a aspectos gerenciais, desenvolvidos nos municípios pesquisados, impactaram positivamente o resultado fiscal da execução orçamentária e, por conseguinte, na condição financeira dos governos locais.

Quanto à variável Alterações Orçamentárias (ALT), que reflete o nível de modificações quantitativas no âmbito do orçamento público, os resultados demonstram para todos os portes de municípios, ao nível de significância de 1% e 5%, que as alterações orçamentárias realizadas durante o exercício financeiro prejudicam o resultado fiscal da execução orçamentária. Assim, não se refuta

a terceira hipótese do estudo, H₃: **quanto maior o percentual de alterações orçamentárias, pior será o resultado fiscal dos municípios brasileiros.**

A teoria do julgamento serial, modelo conceitual vinculado a essa hipótese, parte do pressuposto de que os ciclos decisórios funcionam por meio da análise de alternativas (acréscimos ou decréscimos), até que uma das alternativas encontradas reúna satisfatoriamente aspectos políticos e exigências fiscais (Swan, 1983). Isto dito, é possível pressupor, segundo tal teoria, que os municípios que gozam de um alinhamento entre as decisões políticas e as técnicas referente à aspectos alocativos do orçamento gozam de melhor resultado fiscal na execução orçamentária.

Tal perspectiva é corroborada pelos estudos de Alijarde (1995), Garcia (2003), López e Conesa (2002) e Martinez (1994), visto que a significância estatística da vinculação entre a alocação eficiente de determinado programa (utilizando como metas fiscais claras, objetivas e com prioridades alocativas) e o baixo nível de suas alterações orçamentárias, ou seja, elevada estabilidade orçamentária, resulta em condição financeira favorável.

Ainda no que concerne a totalidade dos municípios da amostra, os resultados evidenciaram que as variáveis explicativas de interesse: Concentração de Gastos (USE), Carreamento de Despesas (CARRY) e Incremento Orçamentário (INCRE) não apresentaram significância estatística.

Ao incluir a variável de controle Produto Interno Bruto *per capita* (PIBpcp), buscou-se dirimir as limitações do modelo quanto à capacidade financeira municipal e o nível de riqueza/renda produzida pelos municípios. Como resultado, constatou-se influência positiva e significância de 5%, revelando que a riqueza de uma localidade é importante para garantir resultado fiscal favorável.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente estudo foi analisar os efeitos das práticas gerenciais do processo orçamentário na condição financeira, mais especificamente no que concerne ao resultado da execução orçamentária dos municípios brasileiros, compreendendo o período entre 2015 e 2022. Dessa forma, buscou-se com a presente pesquisa contribuir com a literatura da condição financeira e a teoria do processo orçamentário.

Nesse sentido, para testar as hipóteses enunciadas, foi construído um banco de dados com informações relativas aos 5.427 municípios brasileiros. Os dados foram levantados nas seguintes bases oficiais: Finanças do Brasil (FINBRA) e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), disponíveis no sítio da Secretaria de Tesouro Nacional (STN), bem como na base de dados eletrônicas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na primeira etapa da pesquisa, mensurou-se como variável dependente, no que diz respeito à condição financeira sob a perspectiva da solvência orçamentária, o resultado fiscal da execução orçamentária. Na segunda etapa de explicação, estabeleceu-se a relação do resultado fiscal da execução orçamentária com as variáveis independentes representadas pelas práticas gerenciais do processo orçamentário, a saber: capacidade de previsão (culturalismo), contenções orçamentárias (contingenciamento), alterações orçamentárias (julgamento serial), concentração de gastos (julgamento serial), carreamento de despesas (julgamento serial) e incremento orçamentário (incrementalismo). A explicação desses relacionamentos foi realizada por meio da aplicação do método de regressão em painel denominado de *Generalized Method of Moments System* GMM-Sys robusto à endogeneidade, heterocedasticidade GMM-Sys, e que não assume normalidade da distribuição das variáveis, utilizando-se o método One-Step de robustez para os erros padrão.

Os resultados evidenciaram, considerando a totalidade dos municípios do Brasil, que a capacidade de financiamento de gastos de manutenção, representada pelo Resultado da Execução Orçamentária (RFEO), tem forte vinculação com as variáveis Capacidade de Previsão (PREV), nível de Contenções Orçamentárias (CONT) e volume das Alterações Orçamentárias (ALT), evidenciando que à medida que o município melhora sua capacidade de previsão orçamentária, mediante planejamento gerencial acurado, realiza contenções orçamentárias no momento oportuno, dado o monitoramento minucioso dos seus relatórios de gestão, e promove alterações pontuais no seu orçamento, obedecendo sempre o percentual de alteração indicado no projeto de lei orçamentária anual, há ganho significativo no seu resultado fiscal de execução orçamentária, impactando

positivamente, por conseguinte, na condição financeira governamental.

Os achados encontrados nesta pesquisa reforçam a necessidade de fortalecer as medidas gerenciais para que os recursos sejam empregados de maneira eficiente e eficaz, influenciando diretamente na oferta de bons serviços públicos. As suscitações teóricas do presente estudo se põem a intensificar a envergadura acadêmica formada ao longo dos últimos anos sobre a Teoria da Condição Financeira e a Teorias do Processo Orçamentário no contexto brasileiro. No âmbito social, as repercussões deste estudo podem estimular melhores práticas em relação a execução, monitoramento e, de forma indireta, o controle social, fornecendo ao público para instruir gestores, políticos e outros agentes públicos a identificar potenciais problemas e lacunas, a fim de alcançar melhores resultados no fornecimento de bens e serviços.

É importante ressaltar que nenhum estudo tem fim em si mesmo. Como resultado, mais testes são necessários, pois fica claro que ainda há ampla área de pesquisa a ser explorada no que diz respeito à mensuração de variáveis de condição financeira e à utilização de modelos teórico-estatísticos na avaliação da posição orçamentária. Estudos adicionais, incluindo os estados brasileiros, são fortemente recomendados para ampliar o escopo de conhecimento da condição financeira governamental sob a perspectiva da solvência orçamentária.

REFERÊNCIAS

- Abreu, W. M. et al. (2012). Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. *Revista do Serviço Público*, Brasília. 63(2), p. 135-155.
- Acir, Advisory Commission on Intergovernmental Relations. (1973). *City financial emergencies: The intergovernmental dimension*.
- Alijarde, M. I. B. (1995) *Un modelo de información contable para el análisis de la viabilidad financiera en la administración local*. 1995. Tese (Doutorado) – Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- Alves, M. A. (2016). O modelo incremental como teoria para o processo orçamentário. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 69, n.2. p. 124-137.
- Alves, D. P. (2011). *Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal*. Prêmio Tesouro Nacional de monografias, 2011.
- Alternative Survey Group (2005). *Alternative economic survey, India 2004-2005: disequalising growth*. Deli: Danish Books.
- Anderson, S., & Harbridge, L. (2010). Incrementalism in appropriations: Small aggregation, big changes. *Public Administration Review*, 70(3), 464-474.
- Arellano, M & Bond, S. (1991). Some tests of specification for panel data—Monte-Carlo evidence and an application to employment equations. *Review of Economic Studies* 58 277–297.
- Aronson, R, J & King, A. (1978). Is there a fiscal crisis outside of New York? *National Tax Journal*. (31)2, 153-163.
- Aquino, A. C. B; & Azevedo, R. R (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 51(4):580-595, jul.
- Araújo, R. J. R de. (2022). *Incentivos eleitorais e o gerenciamento de resultados orçamentários por meio de restos a pagar: um estudo em municípios brasileiros*. [Tese de doutorado, Universidade Federal da Paraíba]. 88f.
- Araújo, et al (2018). O Fenômeno Use it or Lose it na Execução Orçamentária das Universidades Federais e a Inscrição em Restos a Pagar. *Advances in Scientific and Applied Accounting*. Recuperado de <https://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/813>.
- Araújo, R. J. R., Diniz, J. A. & Nobre, C.J.F. (2018) *A Relação da Estrutura Orçamentária e Produtividade da Gestão de Saúde Pública: Evidência nos Municípios brasileiros no período de 2009 a 2014*. XVIII USP International Conference in Accounting

- Azevedo, R. Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros. Dissertação (Mestrado), (2014). Ribeirão Preto: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto.
- Bahl, R. (1982). The Fiscal Health of State and Local Governments. *Public Budgeting & Finance*. p. 5-21
- Bailey, J. J. & O'Connor, R. J (1975). Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddles. *Public Administration Review*, 35:60--66
- Banner, G. (1985). Budgetary imbalance and the politics of cutback management in German local government. *Local Government Studies* 11(4): 43–61.
- Barbosa Filho, F. H. A crise econômica de 2014/2017. (2018). *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, p. 51-60, 2018.
- Barbosa et. al. (2018). Flexibilidade do Orçamento Público perante a Execução Orçamentária. *Revista Mineira de Contabilidade*, v. 19, n. 1, p. 42-54. Disponível em: <<https://revista.crcmg.org.br/rmc/article/view/739>> Acesso em: 15 mar. 2021.
- Baumgartner et. al. (2006). A Punctuated Equilibrium in French Budgeting Processes. *Journal of European Public Policy*, 1087-1103.
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (1991). Dynamics schedule and policy subsystems. *Journal of Politics*, v. 53, p. 1044-1074, 1991.
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instabilities in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner et al. (2007). *Punctuated Equilibrium Theory. Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press.
- Bennett, J.T. & Di Lorenzo, T.J. (1982). Off-budget activities of local government: The bane of the tax revolt. *Public Choice* 39(3): 333- 342.
- Blewett, Robert A. (1984). Off-budget activities of local government: Comment. *Public Choice* 42:205-211.
- Berne, Robert & Schramm, Richard. (1986). *The financial analysis of governments*. Prentice Hall.
- Beuren, I. M. (Org.). (2006). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: Atlas.
- Brown, K. W. (1993). The 10-point test of financial condition: Toward an easy-uto-use assessment tool for smaller cities. *Government Finance Review*, v. 9, p. 21-21.

- Brasil, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 jan. 2023.
- Brasil, Lei n. 4.320/64. (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>>. Acesso em: 31 jan. 2023.
- Brasil, Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 02 dez. 2022.
- Brasil, Portaria n. 184, de 25 de agosto de 2008. (2008). Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- Brasil, Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. (2021). Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/contabilidade-publica/principais-publicacoes/mcasp>>. Acesso em: 10jan. 2023.
- Camargo, A. M. (2014). Casuísmos dos restos a pagar: uma análise legalista e doutrinária. *Revista de Ciências Gerenciais*, 18(27), 53–60. <https://doi.org/10.17921/1415-6571.2014v18n27p%25p>
- Carmeli, Abraham. A conceptual and practical framework of measuring performance of local authorities in financial terms: analyzing the case of Israel. *Local Government Studies*, v. 28, n. I, p. 21-36, 2002.
- Capella, A. C. N. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz. p. 87-121.
- Carvalho, D. I (2018). Teoria do Equilíbrio Pontuado: Uma análise da Execução Orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. *Revista do Serviço Público*, 69(1), 85-110.
- Carvalho, José R. S. (2002). *Orçamento base zero na Eletrolux*. São Paulo: IBC-International Business Communications.
- Chon, Y. O, & Ahn, K. C. (2015). Applying the incrementalism model to the free school meals policy in Korea. *International Review of Public Administration*, 20(2), 194-207.
- Cepiku, D.; Savignon, A. B. (2012). Governing cutback management: is there a global strategy for public administrations? *International Journal of Public Sector Management*, v. 25, n. 6, p. 428 – 436.

- Citi, M. (2013). EU budgetary dynamics: incremental or punctuated equilibrium? *Journal of European Public Policy*, 20(8), 1157-1173
- Dantas Júnior, A. F. (2018) A influência do federalismo fiscal sobre o estresse fiscal dos municípios brasileiros. [Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Paraíba].
- Dantas Júnior, A. F. (2022). Arranjos federativos e federalismo fiscal: uma proposta de fusão de municípios no Brasil. [Tese de doutorado, Universidade Federal da Paraíba]
- Dal Vesco et. al. (2014). Análise dos indicadores de desempenho em municípios da região SUL do Brasil com até 100 mil habitantes. *Enfoque: Reflexão Contábil*. V. 33, n. 2, p. 19-34
- Davis et. al. (1966). A Theory of the Budgetary Process. *The American Political Science Review*, v. 60, p. 529-547.
- Danziger, J. N. (1976). Assessing incrementalism in British municipal budgeting. *British Journal of Political Science*, 6(3), 335-350.
- Diamond, J. (2003) From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies. IMF Working Paper. Fiscal Affairs Department, p. 03-26. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/From-Program-to-Performance-Budgeting-The-Challenge-for-Emerging-Market-Economies-16542>. Acessado em Ago 2023.
- Dougherty, M. J & Klase, K. A. (2009). Fiscal retrenchment in state budgeting: revisiting cutback management in a new era. *International Journal of Public Administration*, v. 32, n. 7, p. 593–619.
- Faria, C. A. P. de. (2003). Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n. 51, p. 21-29.
- Fernandes, A. C. C. B. & Alves, M. A. (2017). Planejamento de políticas públicas: uma teoria na definição dos gastos federais. *Negócios em Projeção*, 8(1), 139 -151
- Ferreira, C. P. Victor; Cardoso, S. R. Antônio; Corrêa, Carlos José; França, Célio Francisco. *Modelos de gestão*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- Fittipaldi et. al. (2017). O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista? *Revista do Serviço Público*, 68(3), 611-630.
- Fortunato, G.; Funchal, B.; Motta, A. P. (2012). Impacto dos investimentos no desempenho das empresas brasileiras. *RAM, Rev. Adm. Mackenzie*. 2012, vol.13, n.4, pp.75-98
- Fundo Monetário Internacional. Medas, P. et. al. (2020). Fortalecimento da Responsabilidade Fiscal na Esfera Subnacional. 2020.

- Garcia, A. C. Análisis financiero de las entidades locales mediante el uso de indicadores. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, v. XXXII, n. 118, p 661-692, jul/sept 2003.
- Giacomoni, James. (2021). *Orçamento público*. 18 ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas.
- Giacomoni, James. (2010). *Orçamento público*. 15 ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas.
- Givel, M. (2010) The evolution of the Theoretical Foundations of Punctuated Equilibrium in public policy. *Review of Policy Research*, v. 17, p. 187-198.
- Göttems, L. B. D. et al. (2010). O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. *Revista Saúde Soc. São Paulo*, v.22, n.2, p.511-520
- Groves, S. M. et al. (1981). Financial Indicators for Local Government. *Public Budgeting & Finance*, summer, p. 5-19.
- Groves, S. M. & Valente, G. (2003). *Evaluating financial condition: a handbook for local government*. 4. ed. Washington: The International City/Country Management Association – ICMA.
- Groth, P. & Gurney, T. (2010). Studying scientific discourse on the Web using bibliometrics: a chemistry blogging case study”. *Web Science Conf*, Raleigh, NC, USA, p. 26-27.
- Hansen, H. H. (2010). *Wissenscha leicht versandlich: politische Okonomie die uns alle angeht*. Hamburgo: Diplomica Verlag.
- Hendrick, R. (2004). Assessing and measuring the fiscal health of local government: focus on Chicago suburban municipalities. *Urban Affairs Review*, v. 40, n. 1, p. 78-114.
- Hsiao, C. (2007). Panel data analysis—advantages and challenges. *Test*, 16(1), 1-22.
- Hyndman, N. et al. (2007). An exploratory study of annuality in the UK public sector: Plus ça change, plus cést la miême chose? Victoria University of Wellington. Disponível em: <http://www.victoria.ac.nz/sacl/research/seminars/documents2007/nh_200807.pdf> Acesso em: maio 2022.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2018). *Política de revisão de dados divulgados das operações estatísticas do IBGE*. v. 2, Rio de Janeiro.
- Karpinski et. al. (2016). A efetividade da Lei Orçamentária Anual - LOA: um estudo do crescente número de Alterações Orçamentárias em um Município de pequeno porte na Região Centro Sul do Estado do Paraná. *Revista Capital Científico - Eletrônica*, v. 14, n. 2, p. 109-121.
- Kavanagh, S. (2007). *Financing the future: Long-term financial planning for local government*. Chicago: Government Finance Officers Association – GFOA

- Key Jr., V. O. (1940). The lack of budgetary theory. *American Political Science Review*, 34(6), 1137-1144
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Longman, 19, n. 2, p. 79–88, 2003.
- Kogan, V. (2015). Causes of Fiscal Crises in State and Local Governments. Scott A. R. e Buchmann, M. C. In: *Emerging trends in the Social and Behavioral Sciences: An Interdisciplinary, Searchable, and Linkable Resource*.
- Korff, Eurico. (1984). O disciplinamento da gestão financeira do poder público. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 09-17. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901984000300003&script=sci_arttext> Acesso em: 04 mar. 2023
- Kuhlmann, J & Van Der Heijden, J. (2018). What Is Known about Punctuated Equilibrium Theory? And What Does That Tell Us about the Construction, Validation, and Replication of Knowledge in the Policy Sciences? *Review of Policy Research*, 35(2), 326-347
- Kloha, P. et. al. (2005). Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress. *Public Administration Review*, 65(3), 313-323.
- Jones, B. D. (2003). Bounded rationality and political science: lessons from public administration and public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4): 395-412.
- Jones, B. D. (1994). *Reconceiving decision-making in democratic politics: attention, choice, and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, B. D. (2012). Policy punctuated: U.S. budget authority, 1947-1995. *The Policy Studies Journal*, p. 1-19.
- Jones, B. D. (1997). Does incrementalism stem from political consensus or from institutional gridlock? *American Journal of Political Science*, v. 4, n. 41, p. 1319-1339.
- John, P., & Margetts, H. (2003). Policy punctuations in the UK: Fluctuations and equilibria in Central government expenditure since 1951. *Public Administration*, 81(3), 411-432. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00354>
- Júnior, J. T. M. (2012). A experiência brasileira em orçamento-programa — uma primeira visão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 1157-1175. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122012000400012&script=sci_arttext>. Acesso em: 04 mar. 2023.
- Larcker, David F. and Rusticus, Tjomme O., On the Use of Instrumental Variables in Accounting Research (May 16, 2008). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=694824> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.694824>

- Le Loup, Lance T. (1980). *The Fiscal Congress: Legislative Control of the Budget*. Praeger. p. 227
- Levine, C. H. (1978). Organizational Decline and Cutback Management. *Public Administration Review*, v. 38, n. 4, p. 316-325.
- Levine, C. H. (1985). Police Management in the 1980's: From decrementalism to strategic thinking. *Public Administration Review* Volume: 45 Dated: special issue. Pages: 691-700
- Lewis, V. B. (1952). Toward a theory of budgeting. *Public Administration Review*, 12(1), 42- 54.
- Liebman, J. B. & Neale Mahoney. (2017). "Do Expiring Budgets Lead to Wasteful Year-End Spending? Evidence from Federal Procurement." *American Economic Review*, 107 (11): 3510-49
- Liebman, J.B.; Mahoney, N. (2013). Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. NBER Working Paper Series, p. 1-44.
- Liernert, I. & Ljungman, G. (2009). Carry-over of budget authority. FAD Technical Guidance Notes on Public Financial Management. International Monetary Fund (FMI).
- Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, v. 19, p. 79-88.
- Lindblom, C. & Hirschman, A. O. (1999). Desarrollo económico, investigación y desarrollo, diseño de políticas. In: *Democracia y sistema de mercado*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, p. 284-311.
- Lindblom, C. (2014). Muddling through 2: a ubiquidade da decisão incremental. In: Heidemann, F. G; Salm, J. F. (orgs). Brasília: Universidade de Brasília.
- Lima, S. C.; Diniz, J. A. (2016). *Contabilidade pública; análise financeira governamental*. (1 Ed.) São Paulo: Atlas.
- Lima, S. C. (2011). *Desempenho da dívida dos grandes municípios brasileiros*. São Paulo, 2011. P 193. [Tese de doutorado, Universidade de São Paulo].
- Lima, J. S. et al. (2013). *Transformações na estrutura produtiva e no emprego da região metropolitana de João Pessoa*.
- López, B. B; Conesa, I. M.. Análisis de las administraciones públicas através de indicadores financeiros. *Revista de Contabilidad*, v 5 n 9, p 21-55, ene./jun.2002.
- Maher, M. (2001). *Contabilidade de Custos: Criando Valor para a Administração*. São Paulo: Atlas.
- Martinez, Vicente Pina. Principios de analisis contable em La admnistración pública. *Revista Española de Financioación y Contabilidad*, v. XXIV, n. 79, p. 379-432, abr./jun.1994.

- Michel, A. N & Fichtner, J.J. (2016). Curbing the Surge in Year-End Federal Government Spending: Reforming “Use it or Lose It” Rules—2016 Update. Mercatus Research. Recuperado em 10 de outubro, de 2019 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3211670
- Miller, Gerald. Fiscal health in New Jersey's largest cities. Cornwall Center Publications Series, Department of Public Administration, Faculty of Arts and Sciences, June 2001.
- Minnick, K. and Noga, T. (2010) Do Corporate Governance Characteristics Influence Tax Management? *Journal of Corporate Finance*, 16, 703-718. <https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2010.08.005>
- Mitchell, D. T. & Stansel, D. (2015). State Fiscal Crises: States’ Abilities to Withstand Recessions. Mercatus Working Paper, Mercatus Center at George Mason University.
- Meyers, Roy T. (1999). Handbook of government budgeting. Jossey Bass. First Edition.
- Moojen, Guilherme. Orçamento público. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1959.
- Morgado, L. F. (2011). O orçamento público e a automação do processo orçamentário. Senado Federal, Biblioteca Digital. Texto para discussão nº 85. Disponível em Acesso em 27 fev. 2023.
- Nações Unidas. Manual de orçamento por programas e realizações. (1971). Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.
- Nobre, C. J. F. (2017). A Condição governamental e sua influência na transparência da gestão pública municipal. [Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Paraíba].
- North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history. Cambridge University Press.
- Oates, W. E. (2008). On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions. *National Tax Journal*, 61(2), 313-334.
- Ollaik, L. G; et. al, (2011). J. J. Novas direções para pesquisas orçamentárias no Brasil”. *Revista de Políticas Públicas*, v. 15, p. 347-357.
- Oliveira, E. M. da S. M. de. (2021). Orçamentos da segurança pública, saúde e educação nos estados e no Distrito Federal (2002-2019): uma análise da execução orçamentária com o suporte da Teoria do Equilíbrio Pontuado 169 f. [Dissertação de mestrado - Universidade Federal do Rio Grande do Norte].
- Ostrom Jr, C. W. & Marra, R. F. A. (1986). Reactive Linkage Model of the U.S. defense expenditure policymaking process”. *American Political Science Review*, v. 72, p. 941–957.

- Padgett, J. (1980). Bounded rationality in budgetary research. *American Political Science Review*, 74, p. 354-372.
- Passarelli, J. & Bomfim, E. de A. (2004). *Custos - Análise e Controle*. 3ª. Ed. São Paulo: Thomson IOB
- Pires, J. S. D. B. & Motta, W. F. (2006). A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. *Enfoque: Reflexão Contábil*, Maringá, v. 25, n. 2, p. 16-25. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3491/3158>> Acesso em: 03 mar. 2023
- Pyhrr, Peter A. (1981). *Orçamento base zero: um instrumento administrativo prático para avaliação de empresas*. Rio de Janeiro: Interciência; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Raudla, R. et. al. (2015). Cutback management literature in the 1970s and 1980s: taking stock. *International Review of Administrative Sciences*, v. 81, n. 3, p. 433–456.
- Rezende, F. A. da S. (2006). *Finanças Públicas*. 2ª Edição. São Paulo: Atlas. p. 368.
- Ribeiro, R. J. B. (2003). Possibilidades de transformações no sistema de planejamento e orçamento no Brasil. In: *Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 8. Panamá. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0047310.pdf>>. Acesso em: 04. Mar 23.
- Rubin, I. S. (2016). *The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing*. Washington: CQ Press.
- Rubin, I. S. (2006). *The politics of public budgeting*. 5. ed. Washington, DC: CQ Press.
- Robinson, S. & Warren, E. (2010). Participation in policy streams: testing the separation of problems and solutions in subnational policy systems. *The Policy Studies Journal*, p. 199-215.
- Roodman, D. (2009). How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata. *The stata journal*, 9(1), 86-136.
- Rowena C. et al., (2009). *A Survey of Public Spending in the UK* (IFS Briefing Note BN43, Institute for Fiscal Studies, London).
- Noel Hyndman et al., (2012). *Annuality in Public Budgeting: An Exploratory Study* (London: Chartered Institute of Management Accountants, 2005); Internal Audit Branch, “Treasury Board Secretariat Government Wide Review of Year-End Spending,” Treasury Board of Canada Secretariat web archive, 1995, <http://www.tbs-sct.gc.ca/report/orp/1995/gwr-1995-eng.asp>; Jinn-Yang Uang and Ching-Wan Liang, “Does Monitoring Frequency Affect Budget Execution Patterns?,” *Asia Pacific Management Review* 17, no. 1. P. 59–75
- Schattschneider, E. E. (1960). *The semi-sovereign people*. New York: Holt, Rinehart & Winston.

- Scorsonel, E. A. & Pherhoples, C. (2010). Fiscal Stress and Cutback Management Amongst State and Local Governments: What Have We Learned and What Remains to Be Learned? *State and Local Government Review*, v. 42, n. 2, p. 176-187.
- Secretaria do Tesouro Nacional (STN). (2017). Modelo de análise da Capacidade de Pagamento (Capag): alterado pela Portaria do Ministério da Fazenda nº 501, de 2017.
- Smith, D. L. & Hou, Y. (2013). Balanced budget requirements and state spending: a long-panel study, *Public Budgeting & Finance*, v. 33, 11. 2, p. 1-18.
- Silva, M. D. C. Resenha bibliográfica 1: Budgeting: a comparative theory of budgetary processes. Wildavsky, Aaron. Second revised edition. New Brunswick (USA) and oxford(uk). Transaction books. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 18(1), p. 199-205, 1988
- Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. (2022). Recuperado de https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf
- Souza, et al. (2007). TCC métodos e técnicas. Florianópolis: Visual Books.
- Souza, D. C. de F.. (2020). Influência da condição financeira governamental sobre os gastos com investimento público nos maiores municípios brasileiros. [Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Paraíba] p. 78.
- Swain, W. K. (1983). Personality process model organization theory and management. *Public administration and public policy*, 20.
- Swain, J. W. & Hartley JR, C. J. (2001). Incrementalism: Old but good? In: BARTLE, J. R. (Ed.). *Evolving theories of public budgeting*. Amsterdam: Elsevier Science. v. 6, p. 11-27
- Thomas, A. S. (2012). *Statewide Year End Spending Practices (Report 2012-44, Office of the Missouri State Auditor, Jefferson City)*.
- True, J. et al. (2007). Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policy making. In: Sabatier, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Valle, A. G. R. M. et. al. (2010). Nova agenda de pesquisa para a área de estudos orçamentários no Brasil: as contribuições do modelo incremental, do modelo de julgamento serial, do modelo MS (fluxos múltiplos) e do modelo de equilíbrio pontilhado (terremoto)". ENAPG. Vitória/ES – 28 a 30 de novembro de 2010.
- Veiga, A. J. P. (2010). *Sustentabilidade Urbana, avaliação e indicadores: Um estudo de caso sobre Vitória da Conquista/BA*. [Tese de Doutorado, Universidade Federal da Bahia].
- Vieira, L. M. E. da R. (2019). *Impacto das instituições fiscais na condição financeira dos estados brasileiros*. [Tese de doutorado, Universidade Federal da Paraíba].

- Xerez, S. (2013). A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento. *Revista Científica Semana Acadêmica*, 1(43), 1-19.
- Wang, X. et al. (2007). Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States. *Public Budgeting & Finance*, v. 27, n. 2, p. 1-21.
- Warner, A. M. (2014). Public Investment as an Engine of Growth. International Monetary Fund, working paper 14/148.
- Wildavsky, A. (1992). Political Implications of Budget Reform: A Retrospective. *Public Administration Review*, 52, 594-599. Acesso em 12, jan, 2023 <http://dx.doi.org/10.2307/977170>.
- Wildavsky, A. (1986). *Budgeting: a comparative theory of the budgetary process*. Second edition. New Brunswick: USA.
- Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Toronto: Little, Brown and Comp.
- Willoughby, W. F (1927). *Principles of Public Administration*. The Bookings Institution. Washington
- Wooldridge. J. (2017). *Introdução à Econometria: uma abordagem moderna*. Tradução da 4ª edição norte-americana. CENGAGE Learning. São Paulo: 05-17.
- Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: Sabatier, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview. p. 65-92.
- Zafra G. J. L; Hernández, A. M. L; Bastida, A. H. (2009). Developing a Model to Measure Financial Condition in Local Government. Evaluating Service Quality and Minimizing the Effects of the Socioeconomic Environment: An Application to Spanish Municipalities. *The American Review of Public Administration*, v. 39, n. 4, p. 425-449.
- Zapelini, M. B et al. (2017). Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967-2014): Uma Análise de Equilíbrio Pontuado. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, v. 6, n. 2, p. 153-1