

# GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: TRANSFORMAÇÕES E LACUNAS NAS PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO BRASIL

Leandro Freitas Couto<sup>1</sup>

José Celso Cardoso Jr.<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Dentro das finanças públicas, o Orçamento Geral da União (OGU) é o instrumento tecnopolítico em que se materializam os resultados de um processo decisório em torno da priorização das políticas públicas, marcado por disputas, cooperação, comandos hierarquizados e espaços de autonomia fragmentados. A governança orçamentária compreende essas relações, por meio de regras formais e informais, que se dão ao longo do processo orçamentário, de elaboração, aprovação, execução, avaliação e controle dos recursos e gastos públicos.

O objetivo deste artigo é apresentar as principais mudanças ocorridas no processo orçamentário nos anos recentes no Brasil, particularmente desde a Constituição Federal de 1988, que revelam alterações no equilíbrio de forças na relação entre os atores envolvidos na governança orçamentária no nível federal. Para tanto, as transformações serão abordadas sob a ótica dos atores relevantes do processo. Ainda, serão discutidos aspectos atinentes ao tema, contidos em duas propostas legislativas que estão em discussão no Congresso Nacional: a nova Lei de Finanças Públicas (PLP nº 295/2016) e o projeto de lei (PL) de governança (PL nº 9.163/2017).

A abordagem utilizada neste artigo considera a governança na *perspectiva analítica*, como um olhar sobre as instituições que regem as relações entre os atores, de modo a compreender, dentro do contexto específico e considerando as trajetórias particulares de cada área de atuação governamental, as capacidades estatais e as condições de operação das políticas públicas (Cavalcante e Pires, 2018). Na linha do institucionalismo histórico, o conjunto de modificações observado no âmbito da governança orçamentária no Brasil nos últimos anos parece indicar uma tentativa de reequilíbrio de forças entre os atores relevantes na arena decisória, dado que as instituições conferem acessos desproporcionais a certos grupos, interesses e atores dentro dos processos decisórios correntes (Hall e Taylor, 2003).

Nessa linha, seria preciso identificar os conflitos que foram sendo forjados entre os atores na trajetória das instituições voltadas ao orçamento público e como isso pode ter influenciado algumas das modificações em análise. Para tanto, os atores serão identificados em torno de grandes grupos de interesse abrangidos na governança orçamentária: *guardiões*; *gastadores* ou *executores*; *definidores de prioridade* ou simplesmente *priorizadores*; e *controladores* (Wildavsky, 1964; Wildavsky e Caiden, 2004; Good, 2014).

Além desta introdução, este artigo divide-se em três partes. Na seção 2 serão apresentados os principais temas e atores envolvidos na governança orçamentária e, em linhas gerais, as dinâmicas relacionais estabelecidas entre eles. Em seguida, na seção 3 serão apresentadas as modificações

1. Analista de planejamento e orçamento e pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa e pesquisador na Diest do Ipea.

normativas observadas nos anos recentes, com atenção especial ao PL de governança e ao PL da nova Lei de Finanças, buscando identificar algumas de suas principais lacunas. Por fim, na seção 4 constam as conclusões.

## 2 GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: O CAMPO E OS ATORES NO JOGO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

A perspectiva neoinstitucionalista tem sido extensamente adotada nas pesquisas sobre orçamento público, com referência à pretensa estabilidade nas relações entre os atores envolvidos nesta arena decisória. A preocupação teórica desses estudos é entender as motivações das mudanças institucionais e como os arranjos favorecem ou prejudicam os objetivos dos atores. Nessa linha, destacam-se dois campos claramente distintos de estudos: um primeiro, que foca como o arranjo orçamentário incide sobre o equilíbrio fiscal; e um segundo conjunto, que busca ampliar o olhar para as decisões alocativas dos governos e seu impacto na implementação das políticas públicas (Cavalcante e Silva, 2012).

Wildavsky (1964) identifica dois tipos de atores no processo orçamentário, a partir do papel que desempenham no jogo orçamentário: os *guardiões*, delegados pelo núcleo de governo a fazer a gestão fiscal e a coordenar o processo alocativo; e os *gastadores*, que seriam os atores responsáveis pela efetiva alocação e implementação das políticas públicas. Em uma ponta estariam os Ministérios do Planejamento e da Fazenda, com seus órgãos específicos, como a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional, enquanto os Ministérios Setoriais estariam alinhados entre os gastadores.

David Good (2014), aprofundando a classificação proposta por Wildavsky (1964), identificou, ao observar o processo orçamentário canadense, mais dois grupos de atores. Good classifica, entre os gastadores, um grupo responsável pela execução das prioridades do governo. A esse grupo chamou de *definidores de prioridades*, dispendo que teriam recursos e instrumentos diferentes dos tradicionais gastadores, o que teria impacto, inclusive, na relação entre estes e os guardiões.

Por fim, os *controladores* seriam representados pelos órgãos de controle, internos e externos, as instituições fiscais independentes (IFIs), a sociedade civil organizada, o Poder Legislativo e a imprensa especializada. Eles exerceriam um papel de mediar os interesses conflitantes entre os demais atores e, no modelo ideal, prezariam tanto pela política fiscal quanto pelo alcance dos resultados e pela entrega dos serviços à sociedade (Good, 2014). No entanto, eles próprios defendem interesses específicos, como no caso da execução de emendas parlamentares, e, no lugar da independência e da isenção com relação ao jogo orçamentário, sua atuação, no caso brasileiro, pode ter o peso prático de priorizador de gastos, sendo sua força crucial para as transformações ocorridas na governança orçamentária.

Importante frisar que, com essa classificação, não se está negligenciando os embates entre a tecnoburocracia envolvida no orçamento e os atores políticos. Em verdade, é necessário reconhecer que há, dentro da própria burocracia, disputas que se apresentam não apenas pelo perfil do burocrata (Cardoso Jr. e Santos, 2018), mas também a partir do papel que ela desempenha no processo orçamentário. Assim, seria possível qualificar melhor as alianças e os conflitos internos à burocracia e entre esta e os atores políticos.

Na linha do institucionalismo histórico, as instituições conferem um equilíbrio ao jogo entre os atores, que vai ser marcado pelas relações de poder entre eles. As instituições organizam essas regras, formais e informais, em muitos casos herdadas do passado, as quais expressariam relações de submissão, coerção, alianças, entre outras. Assim, as instituições seriam modificadas na medida em que as relações de poder se alteram – além de transformações estimuladas por eventos externos ao jogo, como novas tecnologias, crises econômicas etc.

Essas relações de poder projetam-se ao longo de todo o processo orçamentário, em torno de uma variedade ampla de objetos. A trajetória das instituições vai marcando os espaços de conflito e cooperação, em uma dinâmica em que as posições dos atores em cada rodada do jogo vão definindo as estratégias para os novos embates.

No caso da governança orçamentária no Brasil, há regras vigentes desde a Lei nº 4.320/1964, a chamada Lei das Finanças Públicas, que vêm sofrendo alterações incrementais desde então (Barcelos, 2012). Considera-se a Constituição Federal de 1988 como outro marco importante nesta trajetória, estabelecendo os principais instrumentos do processo orçamentário, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nessa linha, a própria formatação desses instrumentos já delimita as primeiras linhas do campo do jogo, em que a definição sobre o detalhamento das ações e a consequente margem de flexibilidade para a execução financeira, a forma de vinculação entre PPA, LDO e LOA, a forma como a avaliação das políticas públicas incide no processo alocativo, entre outros fatores, conferem maior ou menor espaço para o planejamento e facilitam ou dificultam a execução das políticas públicas pelos órgãos setoriais, aqui classificados como gastadores (Santos, Ventura e Neto, 2015; Moretti, 2012).

As questões demarcadas na Constituição teriam, a princípio, maior estabilidade entre as regras do jogo, e, portanto, isso poderia ser interpretado como a tradução de uma força normativa maior em termos de equilíbrio de forças em momento estratégico do jogo político nacional. Esta é a forma com que foram processadas algumas vinculações de receitas a determinados tipos de despesas, patamares mínimos de gastos para certos setores, a força impositiva ou obrigatória para setores ou tipos de despesas, a exemplo do caso dos gastos com saúde e das emendas parlamentares, bem como, mais recentemente, da limitação constitucional para determinados tipos de gastos pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que privilegiam ainda mais os guardiões e os controladores na disputa.

Preocupação central da linha de estudos que buscam na governança orçamentária as variáveis explicativas para o equilíbrio fiscal dos Estados, as previsões de receitas e a definição das regras e das metas fiscais dos governos, bem como as medidas de acompanhamento e de seu cumprimento ao longo do exercício fiscal, são objetos relevantes na governança orçamentária. Vale ressaltar a importância da Lei Complementar (LC) nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, outra importante referência da governança orçamentária brasileira. Nessa fase, as disputas em torno dos contingenciamentos, das regras para encaminhamento e aprovação de créditos orçamentários etc., marcam o jogo, bem como as regras que regulam a “prorrogação” de dispêndios, pelas normativas e pelas práticas das inscrições de restos a pagar.

Nesse processo, os priorizadores, próximos ao núcleo de governo, têm mais força perante os guardiões. Os arranjos para definição e gestão de prioridades fazem parte, portanto, da governança orçamentária, no qual a própria Junta de Execução Orçamentária, instituto que começou a operar informalmente até alcançar sua formalização, teve um papel de destaque, bem como os instrumentos que permitem circundar essas questões. A utilização de recursos extraorçamentários, como os gastos tributários, por exemplo, ganha importância para a implementação de políticas públicas, seja na discussão das desonerações para setores produtivos, seja em mecanismos de incentivos para determinados tipos de atividade em áreas específicas, como no caso da Lei Rouanet para a cultura.

Nessa linha, o tratamento aos elementos de despesas não prioritárias também se torna uma questão importante da governança orçamentária. É possível estabelecer mecanismos de compensação, seja do ponto de vista da autonomia e da flexibilidade para definição dos gastos setoriais de forma

mais horizontalizada ou delegada, seja em processos de monitoramento e avaliação diferenciados (Borges, 2015).

De outro lado, as alianças com outros atores podem fortalecer os gastadores não prioritários no jogo orçamentário. A participação social na governança orçamentária não se limita ao papel de controle social. Sua pressão, dispersa ou não, pode positivar e alterar prioridades ou mesmo aumentar o peso de setores não prioritários na disputa por recursos. Em complemento, as relações interfederativas e o peso dos governos e das alianças políticas entre as gestões estaduais, municipais e o governo federal também costuma interferir no jogo.

Por fim, a atuação do controle externo tem sido central na governança orçamentária. Sua atuação tem sido marcada para além da observância da aplicação das normas, mas projetando a sua interpretação particular delas, e eles próprios propondo legislações específicas para todo o processo.

Nesse ambiente, a governança orçamentária rege as relações entre os atores em torno de temas complexos, afetando a capacidade de execução das políticas públicas, incluindo a política fiscal, e a realização dos planos concebidos. Com alguns de seus elementos de institucionalização recente, em um ambiente de polarização e crise política, formam-se equilíbrios transitórios, e as modificações na governança orçamentária têm se processado com velocidade acelerada, justificando atenção por parte dos pesquisadores e operadores do Estado. A seguir, serão apresentadas algumas dessas alterações, buscando identificar como os diferentes atores têm se beneficiado delas.

### 3 AS ALTERAÇÕES RECENTES E A PERSPECTIVA EM DEBATE

Se considerarmos a Lei nº 4.320/1964 como um dos elementos fundantes da governança orçamentária no Brasil, desde então têm sido observadas transformações, algumas mais incrementais e, em determinados momentos, alterações mais estruturantes nos arranjos institucionais. Barcelos (2012) identificou a existência de quatro regimes de governança orçamentária no Brasil desde então, cujas mudanças exibem “padrões mais complexos do que supõem as hipóteses tradicionais do incrementalismo, do equilíbrio pontuado, da dependência da trajetória e das variedades de capitalismo”. Mais ainda, defende que “a capacidade regulatória das instituições de governança não é um parâmetro fixo, mas uma variável sensível aos efeitos distributivos que elas produzem e à dinâmica da permanente disputa entre as coalizões políticas” (*ibidem*).

Não cabe neste artigo uma discussão aprofundada sobre todas essas transformações. A proposta é apresentar, sob a ótica dos atores, algumas mudanças mais recentes, a partir da Constituição de 1988, que foram marcantes e que podem indicar alterações na correlação de forças entre os atores que, na medida que pendem para um ou outro lado, geram alterações nas instituições. É preciso ainda considerar que mudanças no ambiente político-institucional no qual opera a governança orçamentária influenciam sua dinâmica, e, ainda, que a relação entre os atores não se limita a apenas um jogo, mas as suas posições em outras arenas podem influenciar o resultado no campeonato do orçamento. Nesse ponto, é preciso marcar, por exemplo, as posições no debate sobre a política econômica, em geral, ou a política fiscal, em especial, que emprestam força a um ou outro ator no jogo orçamentário.

Em primeiro lugar, do ponto de vista dos *guardiões*, é necessário mencionar que o arcabouço constitucional de planejamento e orçamento foi amadurecendo ao longo dos anos seguintes à sua promulgação. Os primeiros PPAs foram construídos sem amarração com o orçamento, que seguia lógica própria. O Decreto nº 2.829/1998 reorganizou essa relação, buscando a instituição de um plano e um orçamento por resultados. Isso fortalecia os *guardiões* em detrimento dos *gastadores*, que passavam a ter uma barreira adicional para entrar no orçamento.

Ao lado disso, o governo instituiu um arranjo de gestão de prioridades em torno de um programa prioritário denominado Brasil em Ação, com acompanhamento estratégico e controle maior sobre o fluxo financeiro. Ainda que dentro de uma lógica gerencial, os definidores de prioridades eram fortalecidos, sem, no entanto, enfraquecer a posição dos guardiões. No caso brasileiro, a posição dos definidores de prioridades parece mais complexa que apenas um subconjunto entre os *gastadores*.

Na transição para os anos 2000, nos efeitos da crise econômica que alcançou o país em 1998, os guardiões ainda ganham mais força, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000. Desta feita, para o PPA 2000-2003, ainda que se tivesse mantido o arranjo anterior para a gestão de prioridades, a força dos guardiões e a priorização dos objetivos de uma política fiscal restritiva prevaleceram.

Esse quadro começa a se alterar com a instituição do programa Piloto de Investimentos, no qual alguns projetos eram extraídos do cálculo do superávit fiscal. Com o ambiente fiscal melhorando, os *definidores de prioridades* retomaram a sua força no segundo governo Lula, com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esse programa abre e consolida uma série de inovações no processo orçamentário, seja do ponto de vista da relação com os entes federados, seja na execução das políticas e na própria alteração das metas fiscais. O arranjo de gestão de prioridades durante o governo Lula foi bastante distinto daquele utilizado nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), inclusive no que tange às alterações promovidas no processo orçamentário, e as transformações incidiram sobre descentralização orçamentária interfederativa (Couto e Magalhães, 2018).

Em sequência, processou-se nova alteração no PPA para o período 2012-2015, modificando não apenas o formato do plano e sua gestão, como também a sua relação com o orçamento. Esse movimento foi complementado com alterações no orçamento, quando há aglutinação de ações e criação dos planos orçamentários, em 2012, implicando maior flexibilidade de gasto e autonomia para os “executores/gastadores” (Ventura, 2017).

Nesse momento, em que os *executores/gastadores* e os *definidores de prioridades* se fortalecem, enquanto os “*guardiões*” se fragilizam, há dois movimentos concomitantes para o reequilíbrio de forças. Em primeiro lugar, é feito um movimento para a recuperação do espaço do Legislativo no processo orçamentário, aqui entendido como *controlador*, mas que se articula como um definidor de prioridade. Júlia Rodrigues (2017) aponta que a proposição de vários projetos de lei visando à instituição de obrigatoriedade para a execução de emendas parlamentares foi uma reação ao tratamento dispensado pelo Poder Executivo à incidência do Poder Legislativo no orçamento (*ibidem*). A criação da obrigatoriedade do gasto das emendas ao orçamento coloca os *controladores* na posição de disputar parte dos recursos disponíveis como *definidores de prioridade*, dado o seu caráter impositivo.

O segundo movimento dá-se com a mudança no ambiente fiscal, quando os *controladores* externos atuam em direção a novas alterações na governança orçamentária, aproximando-se dos *guardiões*. Em primeiro lugar, uma reinterpretação das normas e práticas então vigentes culmina na destituição da presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Passo seguinte: é aprovado um novo regime fiscal, com fortalecimento de uma política fiscal restritiva, fortalecendo os *guardiões* em detrimento dos *gastadores* e dos *definidores de prioridades*, mas a posição do controlador como “gastador prioritário” não foi alterada.

Teria havido, portanto, uma aliança entre *controladores* e *guardiões* no jogo orçamentário em reação ao período anterior, de prevalência de *gastadores* e *definidores de prioridades*. Isso resulta no fortalecimento das metas fiscais como o objetivo final da governança orçamentária, embora os

*controladores* tenham preservado seu espaço de definidor de prioridade. Vale destacar ainda os conflitos ocorridos dentro da burocracia dos *guardiões*, em que técnicos do Tesouro Nacional denunciam as práticas “criativas” de contabilidade fiscal, e os *orçamenteiros* dividem-se na interpretação da edição dos créditos orçamentários que deram ensejo ao processo de *impeachment*. De outra parte, a interação da burocracia dos *guardiões* com seus pares entre os *controladores* também foi marcada por alianças e disputas.

Essas disputas internas à burocracia e entre os atores envolvidos na governança orçamentária acabam por ter reflexos organizacionais. O enxugamento da secretaria responsável pelo PPA no Ministério do Planejamento é exemplo claro desse processo, bem como a proposição de deslocamento da Secretaria de Orçamento para o Ministério da Fazenda – ou, mais recentemente, o abrigo de todos em um mesmo guarda-chuva de Ministério da Economia.

Por fim, ganha espaço na agenda política a discussão em torno da nova Lei de Finanças, que substituiria a Lei nº 4.320/1964. O espírito da nova lei reforça ainda mais a posição dos *guardiões*, na medida em que fortalece os instrumentos de gestão fiscal e fragiliza a relação entre planejamento e orçamento. De outro lado, com o engessamento da execução dos restos a pagar e da previsão de receitas, fortalece os *controladores* em detrimento dos *gastadores* e *definidores de prioridades*, no que o próprio Poder Legislativo pode ser prejudicado, o que pode explicar a dificuldade de sua aprovação.

Nessa mesma linha, o PL de governança apresentado pelo Poder Executivo, com explícito apoio do Tribunal de Contas da União, tende a ser inócuo. A proposta busca regulamentar o Artigo 174 da Constituição, que determina que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado. De um lado, estabelece uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, com horizonte de doze anos, ou três PPAs, a qual deve conter cenário macroeconômico para todo o período. Todavia, sem o encaminhamento de outras questões pendentes na institucionalidade em vigor, como o relacionamento entre plano e orçamento ou mesmo a disposição e o tratamento das prioridades de governos nos PPAs, o dispositivo pode permanecer sem efeito.

Resta destacar que as inovações vão sendo introduzidas no arranjo institucional constituído, alterando as relações entre forças na governança orçamentária, mas poucos elementos vão sendo, de fato, substituídos. A sobreposição prevalece, em que muitos instrumentos introduzidos no arranjo, que trouxeram benefícios para determinado grupo de atores, continuam compondo as regras do jogo mesmo depois que o equilíbrio de forças se altera. A trajetória mostra que a solução não se dá pela busca do equilíbrio anterior, mas pela introdução de novos mecanismos que vão, cada vez mais, complexificando e enrijecendo a governança orçamentária.

#### 4 CONCLUSÕES

Não há um modelo formatado para a governança orçamentária. Ela se traduz em instituições, com regras formais e informais, que reproduzem equilíbrios de forças entre atores com objetivos distintos dentro do processo alocativo e de implementação das políticas públicas. O período recente demonstra que o ritmo das alterações foi acelerado e novas modificações continuam em pauta, com lacunas relevantes.

A relação do planejamento com o orçamento, com foco nos resultados das políticas públicas à sociedade, fragiliza-se em detrimento da ênfase eminentemente fiscal. Os *controladores*, distantes da sua posição de independência, inibem, ao lado dos *guardiões*, a ação dos *executores*, ao mesmo tempo em que preservam sua posição de definidores de gastos prioritários. No entanto, a própria capacidade do Executivo de promover suas prioridades é limitada, revelando a fragilidade do equilíbrio atual.

Ademais, seria preciso identificar quais dos temas dispostos na governança orçamentária poderiam ser objeto de alterações para tornar o equilíbrio entre as forças mais estável. A obrigatoriedade de algumas despesas orçamentárias, que alcançam mais de 90% do orçamento, assim como o debate sobre a vinculação de receitas, dado o interesse que despertam entre *executores, guardiões e definidores de prioridades*, são temas que podem sofrer ajustes em reformas futuras. A participação social no orçamento e a questão federativa, por seu turno, podem exercer pressões, exigindo novas alterações nas regras do jogo.

Os atores continuarão movimentando-se para buscar que as instituições expressem equilíbrios que lhes sejam favoráveis. A classificação de Good (2014) mostra-se adequada para a interpretação da dinâmica da governança orçamentária no Brasil. Para seu aprimoramento, faz-se necessário, portanto, mais do que apenas a busca por modelos ideias; é necessária a consideração desses atores, seus objetivos e suas estratégias, bem como seus papéis e sua contribuição para o cumprimento dos objetivos maiores da república, expressos na Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

- BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei nº 4.320/64. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- BORGES, Ana Cláudia Silva Castro. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil**: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018.
- CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Brasília: Ipea, 2018. (Nota Técnica, n. 24).
- CAVALCANTE, Pedro; SILVA, Rafael Silveira. Metodologias aplicadas ao estudo das instituições e do processo orçamentário na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 38, p. 37-67, 2012.
- COUTO, Leandro; MAGALHÃES, Álvaro. Gestão de prioridades e núcleo de governo: os casos do “Brasil em Ação” e “Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”. *In*: CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre (Orgs.). **Coordenação governamental**: conceitos e funcionamento do núcleo de governo no Brasil. Brasília: Ipea, 2018. No prelo.
- GOOD, David. **The politics of public money**. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

MORETTI, Bruno. O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica. **Sociedade e Estado**, v. 27, n. 3, p. 740-741, 2012.

RODRIGUES, Júlia Alves Marinho. Orçamento impositivo: diferenças de perspectiva entre os Poderes Legislativo e Executivo. *In*: COUTO, Leandro; GIMENE, Márcio (Orgs.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

SANTOS, Eugênio; VENTURA, Otávio; NETO, Rafael. PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. *In*: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio (Orgs.). **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015.

VENTURA, Otávio. O jogo do orçamento. *In*: COUTO, Leandro; GIMENE, Márcio (Orgs.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

WILDAVSKY, Aaron. **The politics of the budgetary process**. Boston: Little, 1964.

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

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMARAL, Vinícios Leopoldino do. Princípios para ativação do orçamento: orçamento público, Constituição e a busca por igualdade. *In*: CARDOSO JR., José Celso *et al.* (Orgs.). **Planejamento governamental e finanças públicas no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FPA, 2017.

CUNHA, Armando. Reformas na gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro. *In*: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. (Orgs.). **A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento**. São Paulo: FGV, 2013.