O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano VII | Volume 21 | Nº 61 | Boa Vista | 2025

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

https://doi.org/10.5281/zenodo.15053671

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

DA GOVERNABILLIDADE À GOVERNANÇA: COMO GARANTIR A FUNÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO?

Luciana Braga dos Santos[1]

André Nunes[2]

Resumo

O orçamento público é um instrumento fundamental para promover a equidade social, ao viabilizar a redistribuição de recursos em benefícios da população. No entanto, a sociedade frequentemente questiona se esses recursos são geridos com eficiência e eficácia. As mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 proporcionaram avanços significativos nos mecanismos de controle, mas também abriram espaço para o surgimento de escândalos de corrupção nas últimas décadas, especialmente em decorrência da criação de emendas ao orçamento por parte do Poder Legislativo brasileiro. Estudos apontam que a ineficiência administrativa também contribui para o desperdício de recursos públicos. Nesse contexto, as coalizões governamentais formadas após as eleições frequentemente reforçam tanto o desperdício passivo, oriundo da má gestão, quanto o desperdício ativo, associado à corrupção. A Nova Gestão Pública, movimento que incorporou práticas de governança do setor privado à administração pública, impulsionou reformas estruturais no setor público. No Brasil, a partir da década de 1990, foram implementados instrumentos de governança com o objetivo de aprimorar os mecanismos de controle e gestão. Este estudo caracteriza-se com uma pesquisa qualitativa e exploratória, com o objetivo de analisar os conceitos e práticas discutidos, favorecendo a compreensão do tema em questão. A coleta de dados foi realizada por meio de uma revisão bibliográfica e análise documental, revisitando o histórico do orçamento público no Brasil, bem como os indicadores e práticas de governança aplicáveis a esse instrumento. Os resultados indicam que, embora algumas boas práticas de governança tenham sido implementadas, os mecanismos de controle ainda apresentam fragilidades. Isso evidencia a necessidade de avanços contínuos para fortalecer a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos. É fundamental que os governantes utilizem a governabilidade com ética, eficácia e responsabilidade, visando um gerenciamento mais eficiente e justo dos recursos destinados ao bem-estar coletivo.

Palavras-chave: Governança; Orçamento Impositivo; Orçamento Público; Presidencialismo de Coalizão; Teoria da Escolha Racional.

Abstract

The public budget is a fundamental instrument for promoting social equity by enabling the redistribution of resources for the benefit of the population. However, society frequently questions whether these resources are managed with efficiency and effectiveness. The changes introduced by the 1988 Federal Constitution brought significant advances in control mechanisms, but also created space for the emergence of corruption scandals in recent decades, particularly due to the creation of amendments to the budget by the Brazilian Legislative Branch. Studies indicate that administrative inefficiency also contributes to the waste of public resources. In this context, the governmental coalitions formed after elections often reinforce both passive waste, resulting from poor management, and active waste, associated with corruption. The New Public Management, a movement that incorporated private sector governance practices into public administration, drove structural reforms in the public sector. In Brazil, starting in the 1990s, governance instruments were implemented with the aim of enhancing control and management mechanisms. This study is characterized as a qualitative and exploratory research, aimed at analyzing the concepts and practices discussed, thereby facilitating the understanding of the topic in question. Data collection was carried out through a bibliographic review and documentary analysis, revisiting the history of the public budget in Brazil, as well as the indicators and governance practices applicable to this instrument. The results indicate that, although some good governance practices have been implemented, control mechanisms still present weaknesses. This highlights the need for continuous advances to strengthen transparency and efficiency in managing public resources. It is essential that policymakers use governance with ethics, effectiveness, and responsibility, aiming for more efficient and fair management of resources dedicated to the collective well-being.

Keywords: Coalition Presidentialism; Governance; Mandatory Budget; Public Budget; Rational Choice Theory.

[1] Doutoranda em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: lucianabraga648@gmail.com

[2] Professor da Universidade de Brasília. Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: andrenunes@unb.br

INTRODUÇÃO

Ao longo da história, tem-se observado a existência da constante arrecadação de tributos para abastecer os cofres públicos. As sociedades transformaram-se ao longo das décadas, mas desde os primórdios até os dias atuais, a cobrança de tributos permanece como um meio de promover o bem comum.

O orçamento público atualmente possui a função precípua de promover uma sociedade mais justa e igualitária, fornecendo serviços essenciais como saúde, segurança e educação. Programas sociais como o Bolsa Família contribuem para o desenvolvimento e a proteção social, especialmente de crianças e adolescente em situação de pobreza. Contudo, o orçamento é frequentemente alvo de conflitos distributivos, disputas, corrupção e má utilização de seus recursos. Isso ocorre porque sua gestão decorre da ação humana. Nesse contexto, a teoria da escolha racional, proposta por Anthony Downs em 1957, sugere que tanto os políticos quanto a população buscam atender a seus próprios interesses. Em um sistema democrático, onde cada indivíduo tem direito a voto, as preferências individuais são consideradas pelo governo, que frequentemente prioriza suas próprias "rendas de utilidade" antes de visar o bem-estar dos eleitores.

Além disso, o Brasil vivencia o presidencialismo de coalizão, modelo instituído pela Constituição Federal de 1988, onde os Poderes Legislativo e Executivo criam acordos, após as eleições, para a viabilização e aprovação da agenda presidencial em troca de benefícios a políticos e partidários.

As alterações promovidas pela Constituição Federal de 1988, além do presidencialismo de coalizão, também proporcionaram ao Poder Legislativo a possibilidade de inserir emendas ao orçamento público. Inicialmente, essas emendas refletiam a permissão para o gasto (orçamento autorizativo), mas não obrigavam o Poder Executivo a seu fiel cumprimento. Entretanto, a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, e suas alterações posteriores, transformaram o orçamento em impositivo. Essa nova modalidade impõe ao Executivo a obrigação de realizar o orçamento aprovado, observando os limites legais impostos a ele.

Tais mudanças acarretaram alguns escândalos orçamentários de desvio de verbas, como o caso dos “Anões do Orçamento”, descoberto em 1993, e o caso dos “Sanguessugas” em 2006. Após esses escândalos, foram criados mecanismos legais para proteção dos recursos orçamentários. A ação política, no entanto, elabora novos mecanismos e, ainda assim, mais recentemente, houve um novo escândalo político intitulado pela imprensa como “Orçamento Secreto”. Apesar deste último ter sido declarado como inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ainda se discute sobre o tema das emendas impositivas.

A Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na Lei Orçamentária Anual (LOA), visando coibir a destinação de recursos que não sejam transparentes, bem como limitar-se ao que estiver previsto dentro da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esse recurso buscou promover a vedação do que a imprensa chama de "Emendas PIX" — que permitia a transferência de recursos das emendas parlamentares aos Estados, Distrito Federal ou Municípios de forma simplificada e sem transparência, facilitando gastos ineficientes.

Essa ineficiência também corrobora a má utilização dos recursos públicos, promovendo um orçamento "engessado", onde gastos obrigatórios como salários e destinações legais sobrepõem-se aos gastos discricionários, aqueles em que o Poder Executivo tem poder de utilizar em inovações para melhoria do bem comum. Estudos comprovam que o desperdício passivo — gerado pela ineficiência — é maior que o desperdício ativo, como casos de suborno e corrupção.

Diante dessas considerações, observa-se que a decisão de alocar os recursos públicos entre as diferentes necessidades ou objetivos governamentais está a cargo dos Poderes Executivo e Legislativo. Entretanto, esse *trade-off* necessita de controles eficazes que garantam ao principal (população) avaliar a gestão dos agentes (políticos) sobre os recursos públicos.

Nos últimos anos, o movimento mundial chamado Nova Gestão Pública mudou, sobretudo, a forma de governança dos países. O Banco Mundial concluiu que a governança é importante para um melhor desenvolvimento social dos países, como maior rendimento, melhor alfabetização e menor mortalidade infantil. Nesse contexto, muitos países adotaram essa nova forma de gerenciamento público. O Brasil iniciou esse movimento nos anos de 1990, consolidando-se no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a criação de legislações para assegurar os princípios de governança, prestação de contas, transparência e cumprimento regulatório, além de responsabilização. O objetivo era fortalecer a gestão pública e garantir maior eficiência na alocação dos recursos.

Este estudo caracteriza-se com uma pesquisa qualitativa e exploratória, com o objetivo de analisar os conceitos e práticas de governança, aplicáveis ao orçamento público, favorecendo assim a compreensão do tema em questão. A coleta dos dados foi realizada por meio de uma revisão bibliográfica, revisitando o histórico do orçamento público no Brasil, bem como os indicadores e práticas de governança aplicáveis a esse instrumento. A análise documental foi realizada através da coleta de legislações relevantes sobre o tema, teses, dissertações, artigos acadêmicos e relatórios de órgãos reguladores.

Elaborou-se essa abordagem metodológica através da análise de legislações relevantes, teses, dissertações, artigos acadêmicos e relatórios de órgãos reguladores. O estudo possui como limitação a

análise restrita às práticas de governança já adotadas no Brasil, sem considerar sugestões para melhorias que possam reduzir a ineficiência ou os desvios orçamentários.

Este trabalho busca responder à seguinte questão: como a governabilidade e a governança pode proteger o orçamento público em sua função precípua de promover o bem-estar comum?

Nesse contexto, o estudo visa investigar as práticas de governabilidade e governança aplicáveis ao orçamento público brasileiro, com o objetivo de garantir que o orçamento cumpra sua função precípua de promover o bem-estar coletivo. Para alcançar esse objetivo, foi realizada uma análise histórica do sistema orçamentário brasileiro, abrangendo desde o período colonial, passando pela era do governo militar e suas transformações, até o modelo orçamentário vigente atualmente. Também foram revisadas as práticas e indicadores de governança aplicáveis ao patrimônio governamental.

A pesquisa se fundamenta na Teoria da Escolha Racional e nas Relações de Agência da Governança, a fim de compreender as motivações que levam à necessidade de proteger os recursos públicos das ações humanas, especialmente no contexto do orçamento público.

Para tanto, está dividido em quatro seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção aborda a revisão de literatura, subdivida em: i) o histórico do orçamento público brasileiro; ii) a Teoria da Escolha Racional e as Relações de Agência no Orçamento; e, iii) o presidencialismo de coalizão e o orçamento impositivo. Na terceira seção aborda-se a governabilidade e a governança pública como forma de controle e proteção do orçamento público. Encerra-se, por fim, com as considerações finais.

O HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

O termo orçamento é originário do vocábulo *budget*, este oriundo do antigo francês *bougette*. Seu sentido embrionário remete à bolsa de couro a qual o *Chacellor of the Exchequer* levava à Câmara dos Comuns no Reino Unido para falar sobre a necessidade de recursos do governo (FERREIRA, 2024).

No Brasil, o orçamento passou por transformações desde a época denominada Brasil Colônia até os dias atuais. Pode-se destacar a Inconfidência Mineira, em 1789, que tinha como motivação o descontentamento em face às disposições tributárias de Portugal. Ao suspender a "derrama" — cobrança de impostos atrasados —, as autoridades abortaram o movimento (GOIS, 2016; GIACOMONI, 2022).

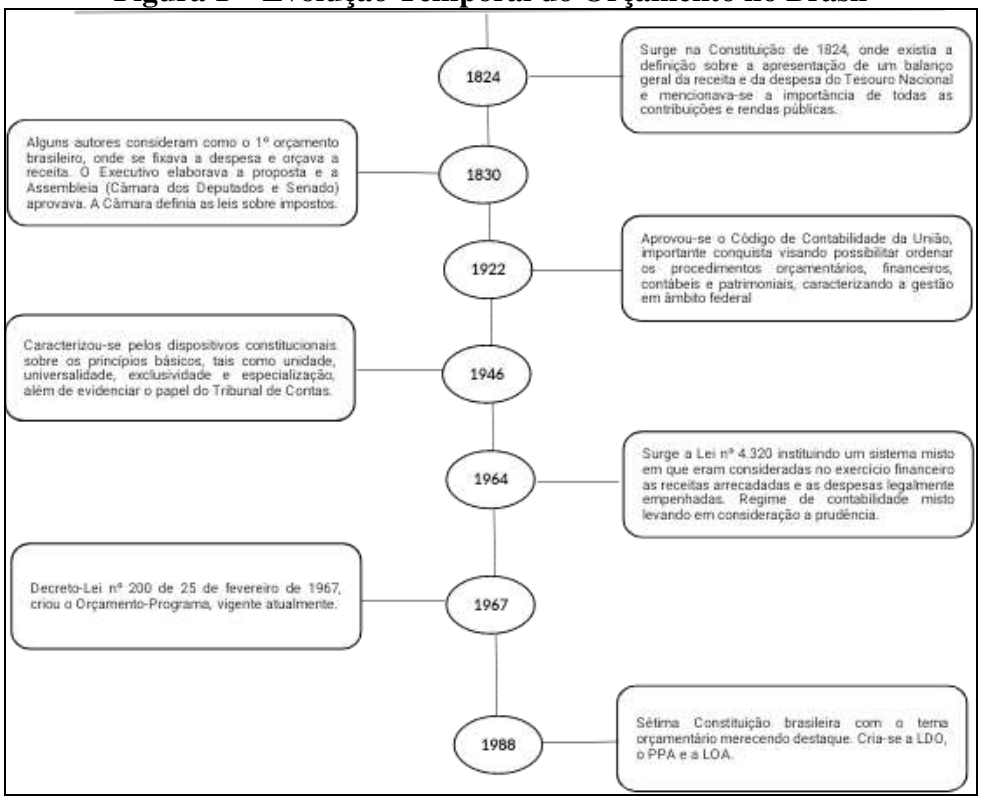
Com vinda do rei D. João VI para o Brasil, iniciou-se um processo de organização das finanças com a abertura dos portos e disciplinamento na cobrança de tributos aduaneiros. Em 1808, criou-se o Erário Público e o regime de contabilidade. Entretanto, somente em 1830 surge a figura do orçamento (GIACOMONI, 2022).

Assim, o orçamento surge na repartição dos recursos arrecadados para promover o bem comum. Para Ferreira (2024, p. 25), o orçamento público "encontra-se diretamente ligado ao desenvolvimento do Estado e à distribuição do poder político nele atuante, tocando em aspectos de grande importância para o equilíbrio da relação entre os poderes".

Nesse contexto do desenvolvimento do orçamento no Brasil, esta seção apresenta um histórico a partir da Constituição Imperial de 1824 e as exigências, no sentido de elaboração de orçamentos formais, por parte das instituições imperiais.

A Figura 1 a seguir mostra a evolução do orçamento no Brasil, com a culminância da Constituição Federal (CF) de 1988, onde o tema orçamentário mereceu destaque.

Figura 1 – Evolução Temporal do Orçamento no Brasil



Fonte: Elaboração propria. Adaptada de Giacomoni (2022).

A seção dos orçamentos compreendeu apenas cinco artigos, mas todos com inúmeros incisos e parágrafos, trazendo novos conceitos e regras, além de consagrar e confirmar princípios e normas já tradicionais. Novos instrumentos foram criados e ampliado o ciclo orçamentário, tais como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que possibilitou o estabelecimento de regras de elaboração e de execução orçamentária, e o Plano Plurianual (PPA), estendendo o tempo da programação e criando condições para a integração entre o orçamento e o planejamento (GIACOMONI, 2023).

Todavia, antes da CF de 1988, alguns eventos influenciaram de forma significativa o modelo orçamentário atual, portanto requerem maiores comentários.

Em 1946, ainda sob o Regime Militar, o domínio da agenda orçamentária encontrava-se nas mãos do Executivo. Nessa época, apesar de não formalmente proibidas, as emendas ao orçamento eram inviabilizadas por severas exigências.

Em 1964, surge a Lei de Finanças Públicas (Lei 4.320 de 17 de março), que estatuiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Essa lei ainda está vigente, embora desatualizada, mas existe um projeto de lei para substituí-la.

No ano de 1967, destaca-se o Decreto-Lei nº 200, que instituiu no Brasil a figura do orçamento-programa, vigente até a atualidade, como um instrumento de planejamento, gerenciamento e controle dos recursos da administração pública. À época, atendia vários requisitos necessários para uma gestão pública eficiente, visando uma administração menos burocrática e mais gerencial (NUNES *et al*., 2015).

Para a gestão moderna, o orçamento-programa configura-se como instrumento pouco eficaz para a gestão pública no Brasil, tendo em vista várias lacunas, tais como: reduzida capacidade de gerenciamento pelos gestores públicos, devido ao crescente grau de vinculação de receitas e alto patamar de despesas obrigatórias previstas em lei; execução orçamentária de difícil operacionalização, ocasionando falta de relação com o PPA; margem reduzida de recursos livres, gerando a necessidade de recursos incrementais; falta de critérios para acompanhar a eficácia e efetividade das ações governamentais (NUNES *et al*., 2015).

A culminância da CF de 1988 adotou um conjunto de normas e procedimentos que garantiram a regulamentação do orçamento federal. De acordo com Bonfim (2016),

> o novo texto constitucional garantiu ao poder Executivo a supremacia legal sobre o Projeto de Lei Orçamentária – PLO, restringindo a participação do Congresso Nacional no processo orçamentário exceto ao remanejamento das despesas relacionadas com investimento. Esse dispositivo transferiu para o Executivo o domínio da agenda orçamentária e, paralelamente, estabeleceu limites para a participação individual dos parlamentares sobre o orçamento federal (BONFIM, 2016, p. 11).

Nesse período de pós-democratização, foram criados dispositivos constitucionais que garantiam a participação dos Poderes Legislativo, porém com protagonismo do Poder Executivo na elaboração do orçamento da União. Tal modelo introduziu novas formas de interação na relação Executivo-Legislativo federal (BONFIM, 2016). Outra inovação da Constituição de 1988 foi a instituições de inúmeros fundos constitucionais (NUNES; NUNES, 2023).

Dessa forma, pode-se dizer que a CF de 1988 autorizou ações dos parlamentares, com a possibilidade de inserção de emendas parlamentares ao orçamento público pelo Poder Legislativo (LARANJA, 2005).

Atualmente, no sistema orçamentário brasileiro existe a atuação de todos os poderes na elaboração das leis orçamentárias. Contudo, cabe ao Poder Executivo a iniciativa que consolida as propostas parciais de todos os demais poderes em um único projeto de lei, evidenciando, assim, o seu protagonismo na definição e execução das diversas políticas públicas, bem como na gestão financeira nacional (LIMA; VIANA, 2016; GIACOMONI, 2022).

Esse protagonismo do Poder Legislativo acarretou desvios orçamentários em 1993. Até essa data, a figura do relator-geral, responsável pela redação final do texto orçamentário, possuía prerrogativa de alocar a maior parte do montante destinado às emendas parlamentares. Ele dispunha da decisão de designar quais emendas seriam anexadas ou excluídas na proposta orçamentária. Esse poder trouxe sérias consequências para a partilha de recursos entre o legislativo federal, pois ao final da divisão dos recursos acontecia o favorecimento de uma pequena parcela de parlamentares, deixando fora uma grande maioria (BONFIM, 2016).

Nesse contexto, surge no ano de 1993 a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos "Anões do Orçamento". O poder do relator-geral, que centralizava todas as decisões até as vésperas do período de recesso parlamentar — ocasião em que o quórum era mínimo —, favoreceu o então ex-deputado federal João Alves, que conseguiu desviar, em 1990, Cr$ 1,09 bilhão (Cruzeiro, moeda da época) de um total de Cr$ 3,6 bilhões do Ministério da Ação Social (LARANJA, 2005).

O escândalo permitiu ao Congresso reorientar as suas ações na elaboração do orçamento. A limitação da concentração de poder do relator geral sobre o orçamento foi uma das principais restrições impostas pelo Legislativo. A Resolução nº 2 (de 14 de setembro de 1995) do Congresso Nacional fortaleceu o papel das instâncias colegiadas, inserindo novos atores na construção do parecer do relator-geral, estabelecendo a redação do parecer com dez relatores adjuntos (BONFIM, 2016).

A Resolução nº 2 permitiu o exame e emissão de parecer sobre os projetos de lei relativos ao PPA, à LDO, à LOA e aos créditos adicionais, assim como as contas apresentadas, anualmente, pelo Presidente da República. Além disso, permitiu examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF, além de exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo ao trabalho realizado pelas Comissões do Congresso Nacional e suas Casas.

Criava-se, dessa maneira, um controle e fiscalização das contas apresentadas pelo Poder Executivo.

Nos anos de 2005 e 2006, houve outro escândalo ligado ao orçamento, o caso dos "Sanguessugas". Este se relacionava às emendas orçamentárias ligadas à área de saúde, onde os relatores das emendas, prefeituras beneficiadas, empreiteiras e burocratas participavam dos ganhos obtidos através da corrupção. A prefeitura pertencente à rede corrupta fraudava licitações para beneficiar as empresas que forneciam matérias-primas e insumos de saúde para os municípios (PRAÇA, 2011).

Avançando-se ao ano de 2015, surge na CF o Orçamento Impositivo, com vistas às alterações promovidas pela emenda nº 86, de 17 março de 2015, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional nº 100/2019 e nº 105/2019. Tais alterações visavam à execução das programações orçamentárias de forma equitativa, e tinha como objetivo principal impor critérios imparciais para atender de forma igualitária e impessoal às emendas, independentemente da autoria.

Sobre essa nova forma de interação nas relações de poder, tem-se dois modelos orçamentários: o orçamento autorizativo e o impositivo. Para Ferreira (2024, p. 74) o orçamento impositivo "além de fixar o montante das despesas, impõe ao Poder Executivo o dever, em princípio, de realizar orçamento legalmente aprovado, remanescendo a discricionariedade administrativa circunscrita aos exatos limites da lei". Já o orçamento autorizativo, ainda de acordo com o autor, "reflete permissão para o gasto, consistindo em limite máximo disponível à Administração, a qual não possui a obrigação de seu fiel cumprimento, por recair na esfera de atuação executiva".

O ano de 2019 trouxe nova emenda à Constituição Federal, a nº 105, de 12 de dezembro. Dessa vez, inseriu na Constituição Federal uma nova modalidade de transferência, exclusivamente para o repasse de recursos das emendas parlamentares individuais a Estados, Distrito Federal ou Municípios. Chamadas de Emendas Individuais Impositivas, ficaram conhecidas na mídia por "emendas PIX", por ser uma emenda simplificada, sem transparência e facilitando gastos ineficientes. Ao encerrar o ano de 2024, tais emendas ainda estavam em fase de discussão, conforme será abordado mais adiante neste estudo.

O ano de 2020 foi marcado pelo que a imprensa chamava de Orçamento Secreto. A ministra Rosa Weber definiu como o esquema por meio do qual favorecidos, integrantes da base parlamentar do Executivo, mediante liberação de emendas orçamentárias, trocavam apoio legislativo no Congresso Nacional utilizando-se das emendas do relator para ocultar a identidade dos parlamentares envolvidos (Brasil, 2022).

O orçamento secreto foi viabilizado pela impositividade das emendas de relator-geral, dada a autorização para que um determinado montante fosse destinado de modo livre e sem transparência para determinados redutos eleitorais (RIBEIRO, 2021).

Por maioria de votos, em 2022 o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional o Orçamento Secreto (Brasil, 2022). Entretanto, este se apresentou um novo escândalo orçamentário.

Para fins didáticos, cita-se, de forma resumida, alguns escândalos brasileiros ligados ao orçamento público, conforme o Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Escândalos Orçamentários

Ano	Nome nas mídias	Resumo
1993/1994	Anões do Orçamento	Manipulação de emendas parlamentares com objetivo de desviar dinheiro através de entidades sociais fantasmas ou com ajuda de empreiteiros. Desviou cerca de Cr$ 1,09 bilhão (Cruzeiro, moeda da época) de um total de Cr$ 3,6 bilhões do Ministério da Ação Social
2005/2006	Caso dos Sanguessugas	Relacionava-se às emendas orçamentárias ligadas à área de saúde. Relatores das emendas, prefeituras beneficiadas, empreiteiras e burocratas participavam dos ganhos obtidos através da corrupção. A prefeitura pertencente à rede corrupta fraudava licitações para beneficiar as empresas que forneciam matérias e insumos de saúde para os municípios
2020	Orçamento Secreto	Prática pela qual destinava-se recursos orçamentários para projetos parlamentares sem transparência e critérios técnicos para distribuição nos redutos eleitorais do autor da emenda.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Rodrigues e Zacharias (2022); Praça (2011); Ribeiro (2021).

Em comum, todos alguns escândalos referentes ao orçamento público relacionam a possibilidade de inserção de emendas ao orçamento público pelos parlamentares.

O ano de 2022 trouxe a Emenda Constitucional nº 126/2022, que aumentou o percentual limite da Receita Corrente Líquida de 1,2% para 2,0%, correspondente ao montante das emendas individuais ao projeto da LOA (BRASIL, 2022).

Em setembro de 2024, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 7697 do Supremo Tribunal Federal suspendeu todas as emendas impositivas apresentadas por deputados federais e senadores ao orçamento da União, até que o Congresso edite novos procedimentos para que a liberação dos recursos observe os requisitos de transparência, rastreabilidade e eficiência, ou seja, evite infringir a governança pública. Tal ADIN culminou na Lei Complementar nº 210, datada de 25 de novembro de 2024, que dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na LOA, de forma a coibir destinações de recursos que não sejam transparentes, bem como somente ao que estiver previsto dentro da LDO.

Dessa forma, traçou-se um histórico do orçamento público e as relações entre o Executivo e Legislativo que afetam a peça orçamentária.

Ressalta-se que cabe ao Poder Legislativo a apreciação do orçamento e sua alteração com limites definidos, mediante a apresentação de emendas, e a sua posterior aprovação. Após tal aprovação e sanção dos instrumentos de planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), o Executivo procede a execução ao programa financeiro estipulado, contando,

contudo, com mecanismos institucionais que permitam que a lei orçamentária seja vista apenas como instrumento autorizativo, sem caráter cogente, impositivo (LIMA; VIANA, 2016).

Ainda assim, percebe-se ser difícil a formação de um consenso entre a pauta do Poder Executivo e as aspirações do Poder Legislativo. O número de partidos existentes (multipartidarismo) com representação no Congresso Nacional dificulta a coesão dos interesses em prol de uma discussão ideológica-partidária.

O ajuste de uma agenda que atenda simultaneamente às prioridades do Poder Executivo e Legislativo não é obtido exclusivamente pela discussão ideológica-partidária e eleição de pontos prioritários que encaminhem o Brasil ao atingimento, em última análise, do desenvolvimento nacional (art. 3º, II da Constituição Federal), ou pela distribuição de cargos e emendas parlamentares autoria (BLANCHET; LUBKE, 2020).

As inovações constitucionais, com a inserção do Orçamento Impositivo, atenuaram a margem de discricionariedade do Poder Executivo no cumprimento do orçamento anual, ao conferir obrigatoriedade às emendas parlamentares individuais propostas na fase de sua análise, fazendo, assim, com que o seu caráter impositivo seja reforçado, em detrimento do entendimento atualmente dominante na doutrina e prática nacionais (LIMA; VIANA, 2016).

Assim, a falta do consenso passa pela teoria sociológica da escolha racional, onde os interesses pessoais se sobrepõem aos interesses da sociedade. Esse tema será visto na próxima seção.

A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E AS RELAÇÕES DE AGÊNCIA NO ORÇAMENTO

No modelo elaborado por Anthony Downs (1957), os políticos agem exclusivamente para alcançar rendas, poder ou prestígio decorrentes do exercício de cargos públicos. Assim, a principal meta dos políticos é vencer o processo eleitoral, ou seja, conquistar as eleições (BORGES, 2001). Downs define a ação racional como "a ação que é eficientemente planejada para alcançar os fins econômicos ou políticos conscientemente selecionado do ator" (DOWNS, 1957, p.41).

As raízes intelectuais da Teoria da Escolha Pública remontam ao trabalho de Adam Smith, que observou que indivíduos, ao bucarem seus próprios interesses, poderiam gerar benefícios coletivos para toda a sociedade (FREDERICKSON *et al*., 2012). Essa teoria evoluiu com as obras "Teoria Econômica da Democracia" de Anthony Downs (1957), e "O cálculo consentimento" de James Buchanan e Gordon Tullock (1962). Esses trabalhos enfatizam a figura do ator racional e motivado pelo interesse próprio, substituindo o ideal do cidadão de espírito público e do servidor público neutro e competente pelo conceito de maximizador racional de utilidade.

Seguindo o modelo de Smith, argumenta-se que cidadãos e servidores públicos, nesses modelos, presumivelmente se envolvem em política para o bem comum, mas são motivados pelo desejo de se beneficiar a si mesmos (FREDERICKSON *et al*., 2012).

A Teoria da Escolha Pública, portanto, está ancorada na crença de que a suposição comportamental central do paradigma econômico neoclássico é universal: o interesse próprio impulsiona nossas decisões e ações, seja esse interesse para um problema pessoal ou para formular um orçamento público (FREDERICKSON *et al*., 2012).

Segundo Baert (1997), sua perspectiva diverge da Teoria da Escolha Pública em certos aspectos: i) a autoreflexão pode surgir em circunstâncias como mudanças nas preferências individuais ou no ambiente, tornando práticas anteriormente adotadas inadequadas em relação aos novos desejos ou restrições; e, ii) novas práticas podem ser introduzidas gradualmente, tornando-se latentes e integradas ao conhecimento tácito.

Para Bevir (2013), a narrativa neoliberal adota uma visão simplista do interesse próprio, tratando preferências, utilidades e racionalidade como elementos inquestionáveis. O autor conclui que as reformas da administração pública promovidas pelo movimento da Nova Administração Pública prometem maior eficiência, mas desconsideram as especificidades contextuais.

Chatterjee *et al*. (2019) investigaram a Teoria da Escolha Pública, analisando se o montante da dívida dos governos locais na Nova Zelândia está relacionado ao nível de concorrência política.

> The practical contribution of the study is in the areas of public sector auditing, policy and reporting standards. The findings of this study are consistent with the expectation of public choice theory that an increase in "political competition" on its own results in an increase in "debt" irrespective of other factors, suggesting potential political opportunism that triggers the need for public sector audit to transcend the usual financial reporting focus in this sector (CHATTERJEE *et al*., 2019, p. 14).

Os autores referem-se a estudos anteriores que indicam que governos com grandes coalizões políticas tendem a apresentar *déficits* maiores. Além disso, observa-se que governos de esquerda geralmente gastam mais em comparação com governos de direita. O estudo também confirma a consistência da relação entre o aumento da competição política e o crescimento da dívida pública.

Ribeiro e Jorge (2015) analisaram as circunstâncias político-ideológicas e dívidas em municípios portugueses no período compreendido entre 2004 e 2013, com base nos pressupostos da Teoria da Escolha Pública. Os resultados mostram uma relação estatisticamente significativa para o ciclo político-eleitoral, permitindo a conclusão de que o endividamento líquido nos municípios apresenta valores mais elevados em anos eleitorais, possivelmente devido a uma maior tendência de realização de despesas, sem aumento de receita de impostos, originada na tentativa de maximizar as chances de reeleição.

Sob essa perspectiva, bem como sobre a Teoria da Escolha Pública, pode-se inferir que os políticos agem em prol de interesses políticos e pessoais. Entretanto, mudanças das pessoas e ambiente e novas práticas de gestão e de governança pública podem surgir e mudar o paradigma de que os políticos vão seguir somente seus próprios interesses.

Nesse contexto, o estudo de governança corporativa parte da premissa que, inicialmente, é necessário separar a propriedade e a gestão para garantir a independência dos patrimônios. A Teoria da Agência, proposta por Jensen e Meckling em 1976, fundamenta-se na relação entre os principais (ou proprietários) e os agentes (ou gestores) nas organizações. Trazendo ao setor público, os cidadãos (principal) dispõem seus recursos através dos tributos aos gestores públicos (agentes).

O estabelecimento de um contrato onde as decisões são delegadas do principal para o agente tomar decisões quanto à execução de uma atividade é o fundamento da Teoria da Agência, No entanto, o desafio consiste em assegurar que o interesse do principal será cumprido pelo agente (OLIVEIRA; FILHO, 2017). Para Buchanan (1975) a visão do Estado, representado por políticos democraticamente eleitos, atua como agente dos cidadãos, que são os principais. Nesse contexto, os cidadãos concedem poder aos políticos para que eses tomem decisões coletivas e estabeleçam políticas públicas em nome do interesse público.

Downs (1957) explana sobre os eleitores desconhecerem as decisões do governo em detalhes e não conseguirem descobri-las, exceto se utilizarem de recursos significativos. Dessa forma, o problema do agente e do principal é percebido, no setor público, quando o contratante-principal (sociedade) não dispõe de informações precisas que lhe permitam avaliar se as ações do agente (governo) são adequadas, afetando o bem-estar da sociedade (SILVA, 1999).

Para Silva (1999) nas relações públicas é extremamente difícil monitorar o comportamento do agente por parte do principal. A eficiência e o decoro na administração pública dependem do comportamento dos agentes (políticos) e, nesse caso, o principal (a sociedade representada pelo governo) vê-se à mercê de uma perda de controle sobre a máquina pública.

Para Costa (2011) a principal diferença entre o modelo principal-agente do setor privado e do setor público é que:

> no setor privado, o agente está ligado a um único (ou a um número reduzido) principal; enquanto no setor público na relação entre eleitor (principal) e político (agente), o agente está ligado a vários principais que, em virtudo do sigilo do processo eletivo, desconhece quem seja (pode ter uma ideia, mas não a certeza). Dessa forma, no setor público, os agentes, representados pelos políticos, tenderiam a ser mais propensos ao risco que os agentes do setor privado (COSTA, 2011, p. 40).

Nesse contexto, temos as relações entre o principal (sociedade) que delega os poderes ao agentes (políticos e agentes políticos) para gerir os recursos sociais. Entretanto, o agente pode agir em prol de seus próprios interesses, e não atendendo o bem comum.

Tal relação pode se agravar quando os agentes podem formar coalizões para maximizar o interesse próprio.

O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Por coalizão entendemos "um grupo de indivíduos que têm certos fins em comum e cooperam entre si para atingi-los" (Downs, 1957). Os estudos de coalizão datam das décadas de 1950 e 1970. Os estudos empíricos, entretanto, só apareceram nos países parlamentaristas e multipartidários da Europa pós-guerra, onde houve a vertente do sistema (COUTO; SOARES; LIVRAMENTO, 2021).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 instituiu o modelo de presidencialismo de coalizão, abarcando a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo na produção legislativa (PINHEIRO; FALCONI; VIEIRA, 2024).

O presidencialismo de coalizão brasileiro seria o modelo por excelência da política na maioria dos países latino-americanos. Em sistemas presidencialistas multipartidários, a coalizão de governo é formada após as eleições, e a iniciativa de nomeação do gabinete é mais personalizada no presidente do que nos partidos. Assim, o compromisso dos parlamentares em apoiar um presidente de cuja coalizão seu partido faça parte é menor; um partido pode até ter um representante no gabinete sem que isso signifique que aquele partido apoia aquele governo (SOUZA, 2019).

Para Labuschagne (2018), a questão principal reside no incentivo de práticas democráticas.

> the fundamental question is how well coalition governments in the different forms of government relate to fulfilling the goals of government stability, securing enduring legislative majorities, and encouraging democratic practices, including the ability to hold the shared leadership structure accountable (LABUSCHAGNE, 2018, p. 96).

O autor ainda destaca que o multipartidarismo pode destacar ideais de pluralidade e diversidade em país tal como os em desenvolvimento.

Para Pinheiro, Falconi e Vieira (2024), a expressão "presidencialismo de coalizão" tornou-se predominante no sistema político brasileiro, seja para referir-se ao desenho institucional do país ou para questões relativas à governabilidade. Utilizado com diferentes vieses e nuances por diversos especialistas, tal modelo busca formar a maioria parlamentar que viabilizem a aprovação de proposições legislativas e, por fim, a agenda de governo. O artigo de Sérgio Abranches (1988) acrescenta que o

Brasil combina a proporcionalidade, multipartidarismo e o presidencialismo imperial, além de organizar o Executivo com base em grandes coalizões.

Bunker (2019) estudou os dados de dezoito regimes presidencialistas democráticos da América Latina no período entre 1980 e 2010. Os resultados indicaram que "it finds that in democracies with weak presidents, restrictive electoral rules and highly fragmented party systems, the president will seek the support of multiple parties".

Importante destacar que no artigo de Bunker há *insights* críticos sobre estratégias partidárias antes das eleições, bem como na manutenção do governo.

Dessa forma, a pauta do Poder Legislativo pelo governo utiliza mecanismos institucionais formais e informais, criando incentivos para que os parlamentares cooperem com a agenda do presidente da República, desestimulando a ação isolada de parlamentares e assim concentrando o poder nas mãos dos líderes partidários, facilitando a negociação entre o Executivo e o Legislativo (PINHEIRO; FALCONI; VIEIRA, 2024).

De acordo com Souza (2019), existe uma quase unanimidade entre acadêmicos, colunistas políticos, opinião pública e *insiders* ao processo de articulação política de que existe uma barganha entre o Executivo e os parlamentares na qual trocam-se votos em prol de seus interesses.

Para Abranches (1988), todos os governos formalmente democráticos no Brasil adotaram o presidencialismo de coalizão. O autor destaca, já nos anos 1980, que a natureza do regime praticado no Brasil é exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo, e conclui que o presidencialismo de coalizão no Brasil é uma forma propensa a instabilidade.

Conforme explica Gonzaga (2016), o governo distribui incentivos, tais como: distribuição de cargos, liberação de emendas individuais para os parlamentares, mudanças no plano de governo para satisfazer a participação dos partidos, entre outros, para, em troca, terem sua agenda implementada.

O estudo feito por Pinheiro, Falconi e Vieira (2024) analisou a taxa de sucesso das iniciativas legislativas do presidente da República transformadas em lei no período de 1988 a 2022, e acharam uma média de 61,55% de sucesso. Tal estudo reforçou o argumento de que o presidencialismo de coalizão dispõe de ferramentas que permitem ao Poder Executivo promover suas pautas legislativas e aprová-las.

No entanto, segundo Abranches (1988), entre as propostas de governo apresentadas no período eleitoral e o que realmente se apresenta após as eleições:

> há um claro pluralismo de valores através do qual diferentes grupos associam expectativas e valorações diversas às instituições, produzindo avaliações acentuadamente distintas acerca da eficácia e da legitimidade dos instrumentos de representação e participação típicos das democracias liberais. Não se obtém, portanto, a adesão generalizada a um determinado perfil institucional, a um modelo de organização, funcionamento e legitimação da ordem política (ABRANCHES, 1988, p. 6).

Dessa forma, em campanha, os partidos políticos apresentam uma proposta governamental, mas precisam do parlamento para aprovar suas propostas. Assim, formam coalizões em troca de cargos e outros benefícios com os partidos, podendo ter um perfil institucional diverso àquele prometido em campanha.

Além disso, a CF de 1988 possibilitou a inserção de emendas ao orçamento. Estas representam uma modificação que o Legislativo faz ao orçamento recebido do Executivo para autorizar uma despesa de seu interesse (Bittencourt, 2012).

Sobre essa permutação de interesses para aprovação de emendas, Abranches (1988) explica que

> [...] a pluralidade existe no que diz respeito aos objetivos, papel e atribuições do Estado, suscitando, de novo, matrizes extremamente diferenciadas de demandas e expectativas em relação às ações do setor público, que se traduzem na acumulação de privilégios, no desequilíbrio permanente entre as fontes de receita e as pautas de gasto, bem como no intenso conflito sobre as prioridades e orientações do gasto público (ABRANCHES, 1988, p. 6).

Tais instrumentos, são conhecidas por *pork*. São despesas esbanjadoras que fluem para um determinado estado para agradar aos eleitores daquele estado. Assim, os eleitores de um determinado político são beneficiados com emendas e tal político é reeleito (ELLWOOD; PATASHNIK, 1993).

Os projetos de *pork barrel* tem três propriedades: i) os benefícios são conferidos aos eleitores de uma determinada região geográfica; ii) esses benefícios são concedidos de forma a acreditar que o político teve uma atribuição; e, iii) os custos resultantes do projeto são amplamente difundidos ou ocultado do conhecimento dos contribuintes (ELLWOOD; PATASHNIK, 1993).

Para Bittencourt (2012) *pork* se materializa:

> [através do] interesse por rubricas de despesa orçamentária que direcionam os recursos públicos (especialmente no âmbito federal) para obras e serviços de natureza local, que possam ser identificados pelo eleitor como uma "benesse" do parlamentar individual (BITTENCOURT, 2012, p. 18).

A discussão sobre *pork* entra na seara da corrupção. Bittencourt (2012, p. 27) faz a acepção de que "a corrupção política ocorre quando os recursos oficiais da barganha intragovernamental se tornam insuficientes para a superar as dificuldades no ambiente da barganha".

No Brasil, as emendas impositivas implementadas a partir de 2015 assemelham-se às emendas individuais tipo *pork barrel* do orçamento dos Estados Unidos.

A Emenda Constitucional nº 86, de 2015, bem como alterações posteriores no ano de 2019, trouxe a figura do orçamento impositivo para o contexto brasileiro, tornando obrigatórias as emendas

pelo Poder Executivo (BRASIL, 2015). Essas mudanças acarretaram em um aumento da quantidade e dos montantes das emendas parlamentares feitas ao orçamento público.

Nesse contexto, entende-se que o presidencialismo de coalizão brasileiro têm duas vertentes: uma de coalizões, formadas pelo Poder Executivo com o Poder Legislativo para aprovação da agenda de governo, e outra formada entre o próprio Poder Legislativo com seus pares para aprovação de suas próprias emendas, de forma a perpetuarem-se no poder através das vertentes para manter seu eleitorado.

Baseando-se na Teoria da Agência, pressupõe-se que os agentes públicos e privados não são agentes perfeitos e imunes aos seus próprios interesses. Da mesma forma que os empresários produzem os produtos que lhe trarão mais lucros, os agentes públicos formulam políticas que lhe trarão mais votos (COSTA, 2011; DOWNS, 1957). Assim, os agentes públicos podem formar coalizões políticas para alcançar seus objetivos políticos, mesmo que isso não seja necessariamente o melhor para o interesse público.

Há também de se considerar que todo o aparato de governança gera custos adicionais ao poder público, os denominados custos de agência. Esses, conforme explica Sato (2007), são montantes gastos no monitoramento pelos principais aos agentes. Na administração pública é extremamente difícil monitorar o comportamento do agente por parte do principal, e tal relação é uma questão de supervisão (SILVA, 1999). Entretanto, se a sociedade não fizer valer o seu direito de participação e fiscalização, será um esforço unilateral.

Portanto, para evitar os desvios nos orçamentos ocorridos no passado, garantir o interesse público e a eficiência, o controle do Estado precisa garantir que os recursos serão devidamente entregues à população através de benefícios, tais como segurança, educação, saúde e outros. As ferramentas de governança podem e devem exercer esse papel de controle do orçamento público.

A GOVERNABILIDADE E A GOVERNANÇA

Para Garcia e Silveira (2020, p. 4) a arte de governar "está em exercer uma administração equilibrada, com a valorização das pessoas e da participação destas nos interesses do Estado, incentivando o interesse pela política".

A prática de governabilidade está presente na capacidade de controle e gestão populares dos mecanismos de exercício do governo. As medidas estatais devem levar em conta a lógica do bem governar, através da participação popular. Assim, a população conquista o direito de participar da governança (GARCIA; SILVEIRA, 2010).

Para Amos (2010) a governabilidade:

> apesar de compartilhar muitas características com governança, é um termo foucautiano dedicado à geração de subjetividades distintas por meio de técnicas e modos de regulação e conduta no sentido lato. Assim, governabilidade inclui investigações do nexo tipicamente foucautiano conhecimento/poder (AMOS, 2010, p. 23).

Para Garcia e Silveira (2020, p. 14), a governamentalidade e democracia "são conceitos que se implementam juntos, na exata proporção em que os mecanismos de exercício da política e de controle social do Estado convergem-se como a prática do exercício democrático contemporâneo".

Bevir (2013, p. 13), por sua vez, entende que a governança refere-se a "todos os processos de governar, que sejam realizados por um governo, mercado, família, tribo, corporação ou território". Seja por leis, normas, poder ou linguagem, governança é um termo mais amplo do que o governo, pois não se concentra apenas no Estado e nas suas instituições, mas também na criação de regras e ordem das práticas sociais. Fernandes *et al.* (2024) apresentam, utilizando a Teoria da Agência, interessante discussão sobre governanca corporativa e prevenção de fraudes.

De acordo com Amos (2010, p. 25), governança e governabilidade "denotam dois conceitos originados em tradições disciplinares e intelectuais distintas que compartilham uma questão central: a problemática de direcionar, regulamentar, governar [...]". Para Garcia e Silveira (2010, p. 8), governar é "manter uma economia estável, possibilitando o livre exercício de direitos, como acesso a emprego e profissão, renda, bens e possibilitar qualidade de vida para todas as pessoas que ali estabelecem sua morada.".

Bevir (2013, p. 185) entende que a governança do sistema "geralmente consiste em tentativas de melhorar a eficácia das instituições estabelecidas por meio de programas patrocinados oficialmente e participação gerenciada".

Dessa forma, a governança abarca o bem "governar" trazendo regras, boas práticas sociais, administração equilibrada e com a participação social, facilitando assim, a governabilidade.

Em 1992, o Banco Mundial introduziu a "boa governança" como parte dos seus critérios para conceder empréstimos aos países em desenvolvimento. Para o Banco Mundial, a governança referia-se àquelas reformas neoliberais do setor público, tais como a mercantilização e a nova gestão pública. Em contraste, os Programas do Governo Local e Whitehall do Conselho Britânico de Pesquisa Econômica e Social usou o "governança" para descrever um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade civil (BEVIR, 2013).

Nos últimos anos, países desenvolvidos e em desenvolvimento reavaliaram o papel do governo na sociedade, garantindo maior responsabilidade aos gestores. Um documento de trabalho do Banco Mundial de 1999 concluiu que a governança é importante para um melhor desenvolvimento, tais como

rendimentos mais elevados, menor mortalidade infantil e maior alfabetização (International Federation of Accountants) (IFAC, 2001).

Nesse sentido, o Brasil começou o movimento do neoliberalismo a partir de 1990, consolidado no governo de Fernando Henrique Cardoso, e seguindo o movimento mundial da Nova Gestão Pública, onde os padrões utilizados no setor público são utilizados no setor privado. Assim, foram criadas legislações para assegurar os princípios de governança de prestação de contas, transparência e cumprimento de leis e regulamentos, além da responsabilização, visando fortalecer a gestão pública e garantir maior eficiência na aplicação dos recursos.

Antes desse período, a Lei de Finanças Públicas (nº 4.320, de 17 de março de 1964) estatuiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1964). Apesar de apresentar indícios de desatualização, já existe um projeto de lei para substituir essa lei. No entanto, foi um passo importante à época para o controle orçamentário.

Nesse sentido, é possível considerar a Constituição Federal de 1988 o primeiro passo para fortalecer a governança pública, com práticas de planejamento e transparência. Além disso, instrumentos como o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação, que assegura o direito fundamental de acesso à informação, facilitam o acompanhamento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.

Com mais de 10 anos de atraso, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), regulou o artigo 163º da Constituição Federal e estabeleceu normas orientadoras na condução de finanças públicas no Brasil. A lei “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências” (BRASIL, 2000).

Ainda, a LRF estabeleceu transparência aos gastos públicos, bem como responsabilidade na gestão, através da punição ao descumprimento das diretrizes orçamentárias, e garantiu a participação dos cidadãos na elaboração do orçamento. Por fim, contribuiu para o equilíbrio fiscal no Brasil, buscando melhor qualidade na gestão fiscal, direcionando os gastos públicos (SILVA; IZÁ, 2020), além de ser aplicável no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para o Ministério Público, Tribunais de Contas, órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais subordinadas.

O descumprimento da LRF constitui ato de improbidade administrativa, e a não obediência orçamentária pelo Presidente da República constitui crime de responsabilidade (SILVA; IZÁ, 2020).

Para Bevir (2013), a responsabilização aplica-se de forma mais rigorosa aos funcionários públicos do que aos políticos. Segundo o autor

> em teoria, os políticos são responsabilizados por meio das instituições da democracia representativa. Os legisladores são responsabilizados perante os eleitores por meio de eleições periódicas que decidem se eles retornarão ou não ao cargo mais uma vez (BEVIR, 2013, p. 142).

No entanto, a ciência social moderna frequentemente sugere que essas formas de responsabilização política são frágeis. Embora políticos e governos possam ser afastados do poder através do voto, muitas vezes controlam o conhecimento, as agendas e os recursos de maneiras que os tornam mais poderosos do que aqueles que tentam responsabilizá-los. Além disso, mesmo quando são removidos, parece que sua queda está mais relacionada a tendências políticas e sociais amplas do que a sua conduta no cargo (BEVIR, 2013).

Embora a responsabilização administrativa pareça mais robusta do que a política, ela ainda é um instrumento bastante impreciso. A responsabilização administrativa oferece uma estrutura teórica sobre como atribuir culpa e buscar reparação em casos de má administração (BEVIR, 2013).

No ano de 2017, o Decreto nº 9.203 tratou sobre a governança no setor público, apresentando a seguinte definição: "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade" (BRASIL, 2017, p. 1).

Para Matias-Pereira (2022), tal decreto apresenta uma lista de princípios e diretrizes com recomendações atuais de organizações internacionais especializadas no tema, tais como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, além de referências de governança do Tribunal de Contas da União (TCU) e de revisão de literatura especializada.

Matias-Pereira (2022) analisa a discussão sobre governança no setor público e conclui que o Brasil e outros países estão evoluindo para estruturar uma organização estatal capaz de viabilizar uma maior legitimidade política e transparência. Além disso, os setores públicos e privados possuem objetivos específicos, observados pela separação de propriedade e gestão, porém num sentido amplo, em que os princípios básicos que norteiam os rumos dos dois segmentos são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e, sobretudo, conduta ética.

Nesse sentido, o decreto também estabeleceu os princípios de governança pública, mostrados no Quadro 2, onde, posteriormente, o TCU corroborou as definições.

Quadro 2 – Princípios de Governança no Brasil

Princípio	Definição
Capacidade de resposta	Capacidade de responder de forma eficiente e eficaz às necessidades das partes interessadas. A ONU orienta que, para melhorar a capacidade de resposta do setor público, há que se focar na satisfação das expectativas das pessoas em termos de qualidade, quantidade e rapidez dos serviços públicos prestados com os recursos limitados disponíveis.
Integridade	Implementar um sistema de integridade amplo e coerente, cultivar uma cultura de integridade pública, possibilitar a prestação de contas, a responsabilização e a transparência.
Confiabilidade	Capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômicos, social e político.
Melhoria regulatória	Representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas. Não se restringe à regulação econômica de setores específicos realizada pelas agências reguladoras.
Prestação de contas e responsabilidade	Obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar o cumprimento dessas a quem lhes delegou essas responsabilidades.
Transparência	Caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Brasil (2017); TCU (2020).

O Quadro 2 apresenta as práticas de governança estabelecidas no decreto. Estas criam um ambiente de gestão mais organizado, responsável e participativo, permitindo que os governos operem com maior eficiência, legitimidade e capacidade de resposta, fortalecendo a governabilidade ao minimizar riscos, facilitar a implementação de políticas públicas e manter a confiança popular.

Corroborando tais práticas, o Tribunal de Contas da União elaborou o Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados (TCU, 2020). Destaca-se, entre outros pontos, o Art. 48º da LRF, que trata da ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos, dos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestação de contas e respectivos pareceres prévios, relatórios resumidos da execução orçamentária e relatório de gestão fiscal.

Para Alqooti (2020, p. 18), a governança do setor público "diz respeito às tarefas de prestação de contas com relação ao alcance de metas específicas que não se limitam à prestação de serviços, mas ao impacto das políticas na comunidade em geral".

Nos estudos de Rose-Ackerman e Palifka (2020) são enumerados controles a serem feitos para além do limite da além da urna. São eles: i) restrições através de leis administrativas que requerem do Poder Executivo prestação de contas e transparência; ii) tribunais de contas e agências, independentes, anticorrupção; e, iii) mobilização de pessoas e grupos de forma a organizar a supervisão e o levantamento de reclamações contra os serviços ruins que o governo possa estar prestando, entre outros.

Sobre a prática de prestação de contas, Mzenzi e Gaspar (2015) estudaram o papel das auditorias externas e prestação de contas governamentais da Tanzânia. Descrevem que, para a prestação de contas ser eficaz, o responsável deve ter o poder de responsabilizar e identifica cinco formas de prestação de contas: i) probidade e legalidade (fundos usados de maneira autorizada); ii) processo (formas como são

realizadas as atividades para as quais se deve prestar contas); iii) desempenho (resultados das atividades); iv) programa; e, v) política (as duas últimas formas se relacionam às metas, aos objetivos e à adequação das políticas).

O Portal de Transparência do Governo Federal, lançado pela Controladoria-Geral da União em 2004, no que lhe concerne, aumentou a oferta de dados e consolidou-se como um importante instrumento de controle social. Trata-se de um painel interativo hospedado na *internet*, de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações de como os recursos públicos são utilizados, além de se informar sobre assuntos sobre à gestão pública (Portal de Transparência, 2023). Entretanto, os recursos precisam ser utilizados com ética, responsabilidade e eficiência (NUNES; NUNES, 2023), e não somente bem-informar.

Nos últimos anos, o Brasil tem investido em *e-government.* Para Rose-Ackerman e Palifka (2020, p. 179) essa tecnologia "permite aos governos melhorar a transparência, a prestação de contas e a disseminação da informação". De acordo com as autoras, a governança eletrônica e o acesso à informação de qualidade podem auxiliar no combate à corrupção.

Para Matias-Pereira (2022), o Brasil continua sua evolução no esforço de estruturar e viabilizar uma maior equidade econômica, melhores condições de vida, legitimidade política e transparência.

Dessa forma, seguindo o contexto mundial, o Brasil tem implementado práticas de governança através de legislações, cartilhas e outros. Entretanto, parece não ser ainda suficiente. Um estudo do Tribunal de Contas da União do ano de 2018 mostra a baixa adesão das práticas de governança pela administração pública direta.

O Acórdão nº 2699/2018 teve como objetivo medir a capacidade de governança e gestão das organizações públicas federais. O estudo englobou 498 organizações e representou 95% da amostra. Os dados ilustram que o índice geral de governança e gestão caiu, do ano 2017 para 2018, de 58% para 47%. Ainda, a governança de Tecnologia de Informação caiu de 50% para 41%, de acordo com o documento (BRASIL, 2018).

Para Rose-Ackerman (2016) governança ainda se associa inadequadamente, e os problemas de governança

> remain a convenient euphemism for corruption, fraud, and simple incompetence and waste. However, in practice, governance is deeply intertwined with the incentives and opportunities open to political actors. In this article, I try to unpack the concept and show how it relates to the debate over balancing technical expertise and public participation (ROSE-ACKERMAN, 2016, p. 1).

Entende-se, assim, que a corrupção prejudica a boa governança, e a forma como os processos de formulação de políticas no executivo e nos órgãos públicos podem ser vinculados às preferências e aos valores públicos.

As práticas de governança precisam ser revisitadas de tempos em tempos e, para avaliar sua adequação, tem-se os indicadores de governança. Pode-se dizer que os indicadores são métricas para avaliar e monitorar o desempenho e a eficácia das práticas de govenança, e são essenciais para fornecer uma visão objetiva de como a governança está sendo praticada.

Buta e Teixeira (2020) identificaram e avaliaram, comparativamente, iniciativas de definição e mensuração da governança pública, através de uma meta-análise de artigos voltados à construção ou crítica aos índices de governança. Os autores analisaram a governança sob a dimensões conceitual, mensural e democrática. No Quadro 3, evidenciam-se as dimensões de governança comparados aos princípios vigentes no Brasil.

Quadro 3 - Dimensão Mensural de Governança

Categoria	Indicador	Princípio no Brasil
Coordenação de *stakeholders*	Abrange o envolvimento de indivíduos e organizações na coordenação de metas e políticas e coordenação dos atores para consecução de políticas públicas.	Integridade, confiabilidade e melhoria regulatória.
Participação	Participação social na tomada de decisões do governo.	Prestação de contas e transparência.
Capacidade governamental	Indicadores relacionados à efetividade do governo, à qualidade regulatória, ao desempenho das agências públicas, à produção e ao resultado das políticas públicas.	Confiabilidade.
Monitoramento e controle	Noções relacionadas a *accountability*. Compreende prestar informações, apresentação de justificação e a responsabilidade dos agentes públicos.	Prestação de contas e responsabilidade
Condições de governança	Indicadores relacionados aos requisitos institucionais necessários para que emerjam mecanismos de governança.	Integridade.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Buta e Teixeira (2020).

O Quadro 3 resume a forma de medição de governança, através dos indicadores, relacionando-se com os princípios de governança indicados no decreto do Brasil. As práticas de governança precisam ser monitoradas com indicadores que mostrem o real cumprimento e adequação aos mecanismos de controle. Os indicadores avaliam, monitoram e medem as práticas de governança.

Resende *et al*. (2024) estudaram a produção sobre governança pública em um estudo bibliométrico, no período de 2017 a 2021, em bases científicas internacionais.

Os autores traduzem algumas das formas de medição de governança como o valor público gerado. Embora não haja uma definição única sobre o conceito, Resende *et al*. (2024) salientam que a criação do valor público destaca a governança colaborativa, que envolve a participação efetiva dos cidadãos (coordenação de *stakeholders*) na formulação e implementação de políticas públicas.

Depreende-se que a mensuração da governança cria um valor público com participação do governo e sociedade com um *trade off* de informações que permite um crescimento e aprimoramento do país.

Além disso, cabe ressaltar que a governança passa pelo controle, um de seus mecanismos. O Decreto nº 9.203 destaca que o controle

> (...) compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vista ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos (BRASIL, 2017).

Para Matias-Pereira (2022), o decreto serve como uma fonte de inspiração para atitudes concreta e apresenta

> (...) uma lista sintética de princípios e diretrizes de governança, definida a partir: i) das recomendações mais atuais de organizações internacionais especializadas no tema, em especial a OCDE e o Banco Mundial; ii) de referenciais de governança do Tribunal de Contas da União; e iii) de uma revisão da literatura especializada (MATIAS-PEREIRA, 2022, p. 18).

Também sobre controle, Seabra (2024), examinou um programa de auditoria contra a corrupção realizado pela Controladoria-Geral da União. Destacou que a auditoria satisfaz pelo menos dois requisitos: detectar atividades e comportamentos suspeitos para ocupantes de cargos públicos, além de evitar pressões políticas contra a independência de agências de auditoria de governo.

Diante dessas considerações, tem-se instrumentos balizadores na legislação, nos referenciais de governança do IFAC e do Tribunal de Contas da União, além de estudos internacionais que podem ser utilizados como fontes de controle no orçamento público. Ressalta-se que a qualidade do gasto público com economicidade, eficiência e eficácia deve partir das instâncias superiores, a partir de sua capacidade de "governabilidade". Além disso, cabe um escrutínio tanto da população quanto dos responsáveis da governança para avaliar se tais regras estão sendo aplicadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O orçamento público é uma ferramenta essencial para a promoção do equilíbrio social, por meio do qual se arrecadam e destinam recursos voltados à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, como saúde, segurança, educação e outros serviços essenciais. No Brasil, esse instrumento ganhou

maior destaque com a Constituição Federal de 1988, que instituiu mecanismos de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Constituição de 1988 também ampliou a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, permitindo a inclusão de emendas parlamentares. Essa possibilidade representou um avanço em relação ao período do governo militar, quando havia severas restrições à atuação do Legislativo na definição do orçamento.

A inclusão de emendas tornou-se, assim, um instrumento para descentralizar as decisões orçamentárias, retirando o controle exclusivo do Poder Executivo e permitindo que parlamentares redistribuíssem recursos para atender às demandas específicas das regiões que representam. Tal medida visava fortalecer o Estado democrático, promovendo maior equilíbrio na alocação de recursos e o combate ao uso indevido do orçamento para fins eleitorais ou pessoais. Nesse sentido, o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e controle é fundamental para assegurar que o orçamento público continuasse sendo uma ferramenta eficaz para o desenvolvimento social e econômico do país.

No entanto, essa mesma prerrogativa culminou com diversos escândalos de corrupção, tais como o escândalo dos Anões do Orçamento (1993/1994), o caso dos Sanguessugas (2005/2006) e o Orçamento Secreto (2019 a 2022). Embora estudos indiquem que o desperdício causado pela ineficiência seja maior, o Brasil ocupa posição pouco favorável no *ranking* da Transparência Internacional, que avalia os países mais íntegros e menos corruptos.

Nesse contexto, o presidencialismo de coalizão — formado após as eleições em com base em interesses e benefícios entre os partidos — e a Teoria da Escolha pública fundamentam abordagens sociológicas que destacam que os políticos tendem a priorizar seus próprios interesses em detrimento ao interesse coletivo.

Assim, as práticas de governança pública precisam ser fortalecidas para proteger a distribuição de recursos à população com integridade, ética e eficiência.

Desde a década de 1990, o Brasil vem implementando controles e práticas de governança, com o objetivo de alcançar maior eficiência, melhorar os mecanismos de controle e estabelecer regras mais claras e rigorosas. Em especial, o Decreto nº 9.203 de 2017 abordou a governança no setor público, com foco na avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão dos recursos públicos. Esse decreto apresentou práticas como capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas, responsabilidade e transparência.

Outras legislações também incorporam práticas de qualidade, sendo que uma das principais, a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece instrumentos de transparência e controle. Além disso, o Tribunal de Contas da União divulga e monitora práticas de governança.

Os indicadores de governança abrangem o envolvimento de indivíduos e organizações na definição de metas e políticas, além de promover a participação social na tomada de decisões, a efetividade do governo, a prestação de contas e outros aspectos relevantes.

Não se pode deixar de comentar sobre os portais de transparência, que estabeleceram-se como um importante avanço para dar visibilidade aos gastos públicos, permitindo aos *stakeholders* governamentais (cidadãos, imprensa, investidores etc.) avaliarem como estão sendo utilizados os recursos públicos.

Dessa forma, pode-se inferir que existem instrumentos adequados de governança para proteger o orçamento público. Cabe ao governo, por meio de sua capacidade de governabilidade, utilizar esses instrumentos de forma eficiente a fim de proteger os recursos obtidos da população brasileira. Além disso, é essencial manter o escrutínio da população sobre a qualidade dos gastos efetuados, bem como a revisão permanente dos indicadores de governança. As normas e práticas não são imutáveis, sendo necessário promover avanços contínuos em paralelo às mudanças sociais.

Para estudos futuros, sugere-se aprofundar a aplicação das teorias da governança como referência para novas análises e aprimoramentos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. “Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro”. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 31, n. 1, 1988.

ALQOOTI, A. A. “Public governance in the Public Sector: Literature review”. **International Journal of Business Ethics and Governance**, vol. 3, n. 3, 2020.

AMOS, K. “Governança e governabilidade: Relação e relevância de dois conceitos científicos-sociais proeminentes na educação comparada”. **Educação e Pesquisa**, vol. 36, 2010.

BAERT, P. “Algumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 12, n. 35, 1997.

BEVIR, M. **A Theory of Governance**. California: University of California Press, 2013.

BITTENCOURT, F. M. R. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão**: Um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado, 2012.

BLANCHET, L. A.; LUBKE, M. Y. S. “Impedimentos à execução do orçamento impositivo e o prejuízo ao planejamento da atividade do Estado”. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, vol. 7, n. 1, 2020.

BONFIM, R. W. “A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Orçamentário Brasileiro: O caso da PEC do Orçamento Impositivo”. **Caderno de Pesquisa em Ciência Política**, vol.

5, n. 2, 2016.

BORGES, A. "Democracia vs eficiência: A teoria da escolha pública". **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, vol. 53. 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12/01/2025.

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Brasília: Planalto, 2017. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12/01/2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 126, de 21 de dezembro de 2022**. Brasília: Planalto, 2022. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12/01/2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015**. Brasília: Planalto, 2015. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12/01/2025.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília: Planalto, 2024. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12/01/2025.

BRASIL. **Lei Complementar n. 210, de 25 de novembro de 2024**. Brasília: Planalto, 2024. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12/01/2025.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Brasília: Planalto, 1964. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12/01/2025.

BUNKER, K. (2019). "Why do parties cooperate in presidentialism? Electoral and government coalition formation in Latin America". **Revista de Estudios Políticos**, vol. 186, 2019.

BUTA, B. O.; Teixeira, M. A. C. "Governança pública em três dimensões: Conceitual, mensural e democrática". **Revista Organizações e Sociedade**, vol. 27, n. 94, 2020.

CHATTERJEE, B. *et al*. "Political competition and debt: Evidence from New Zealand local governments". **Accounting Research Journal**, vol. 32, n. 3, 2019.

COSTA, G. P. C. L. **A escolha pública no orçamento federal**: uma análise a partir dos indicadores dos programas finalísticos (Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis). Brasília: UnB, 2011.

COUTO, L.; SOARES, A.; LIVRAMENTO, B. "Presidencialismo de coalizão: Conceito e aplicação". **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 34, 2021.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Editora da USP. 1957.

ELLWOOD, J. N.; PATASHNICK, E. M. "In praise of pork". **National Affairs** [1993]. Disponível em: <www.nationalaffairs.com>. Acesso em: 24/01/2025.

FERNANDES, A. J. C. S. *et al*. "Corporate Governance and fraud prevention in large companies: An analysis in light of Agency Theory". **Journal of Humanities and Social Science**, vol. 29, n. 8, 2024.

FERREIRA, F. G. B. C. **Orçamento impositivo no Brasil**: Da ficção à realidade. São Paulo: Editora Blucher. 2024.

FREDERICKSON, H. G. *et al*. **The public administration theory primer**. Boulder: Westview Press, 2012.

GARCIA, A. E. B.; SILVEIRA, D. B. "A governabilidade de Foucault em tempos de democracia participativa". **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, vol. 7, n. 1, 2020.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Editora Atlas, 2022

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Editora Atlas. 2023.

GONZAGA, A. C. **Relação entre executivo e legislativo no presidencialismo de coalizão**: Elaboração do orçamento brasileiro (Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Ciência Política). Brasília. UnB, 2016.

IFAC – International Federation of Accountants. Co**rporate governance in the public sector – a governing body perspective**. New York: IFAC, 2001. Disponível em: <www.ipsasb.org>. Acesso em: 12/01/2025.

LABUSCHAGNE, P. "South Africa, coalition and form of government: Semi-presidentialism a tertium genus?". **Southern Journal for Contemporary History**, vol. 43, n. 2, 2018.

LARANJA, A. L. **Negócios públicos, riquezas privadas**: o escândalo dos "anões do orçamento" (Dissertação de Mestrado em História). Vitória: UFES, 1994.

LIMA, E. M.; VIANA, P. R. N. "As relações entre o executivo e o legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: considerações sobre a emenda constitucional 86/2015". **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, vol. 2, n. 2, 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. "Governança no setor público: Foco na melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos". **Anais do 46º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**. Rio de Janeiro: ANPAd, 2022.

MZENZI, S. I.; GASPAR, A. F. "External auditing and accountability in the Tanzanian local government authorities". **Managerial Auditing Journal**, vol. 30, 2015.

NUNES, A.; OLIVEIRA, R. B; BEÚ, R. B. "O orçamento-programa no contexto da gestão pública". **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, vol. 19, n. 3, 2015.

NUNES, R. C; NUNES, A. "Analysis of the efficiency of public education policy: A political-economic perspective". **Journal of Business and Management**, vol. 25, n. 12, 2023.

OLIVEIRA, C. B.; FONTES FILHO, J. R. "Problemas de agência no setor público: O papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras". **Revista de Administração Pública**, vol. 51, n. 4, 2017.

PINHEIRO, V. M.; FALCONI, I. F.; VIEIRA, G. A. S. "Presidencialismo de coalizão: poder de agenda e taxas de dominância e de sucesso nas relações entre o Executivo e o Legislativo". **Revista de Informação Legislativa**, vol. 61, n. 242, 2024.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. "Portal Premiado". **Portal da Transparência** [2009]. Disponível em: <www.portaldatransparencia.gov.br>. Acesso em: 24/01/2025.

PRAÇA, S. “Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008”. **Opinião Pública**, vol. 17, n. 1, 2011.

RESENDE, N. S. M. *et al*. “O valor público no contexto da nova governança pública: uma análise bibliométrica”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 17, n. 49, 2024.

RIBEIRO, A. C. C. B. “O orçamento republicano e as emendas parlamentares”. **Revista Tributária e de Finanças Pública**, vol. 150, n. 9, 2021.

RIBEIRO, N. A. B.; JORGE, S. M. F. “Political-ideological circumstances and local authorities debt: Evidence from Portuguese municipalities”. **Contemporary Economics**, vol. 9, n. 2, 2015.

RODRIGUES, M. F.; ZACHARIAS, G. O. “A institucionalização da corrupção no Brasil: Um estudo a partir dos casos da CPI dos anões e o mensalão”. **Open Science Research**, vol. 4, 2022.

ROSE-ACKERMAN, S. “What does “governance” mean?”. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, vol. 30, n. 1, 2016.

ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. **Corrupção e governo**: causas, consequências e reformas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020.

SEABRA, S. N. “Como a auditoria governamental pode reduzir a corrupção? Estudo de caso do programa de auditoria por sorteio de municípios da Controladoria-Geral da União”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 18, n. 53, 2024.

SILVA, J. B.; IZÁ, A. O. “A importância da participação popular na elaboração do orçamento e os limites estabelecidos pela responsabilidade fiscal para administração pública”. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, vol. 8, n. 2, 2020.

SILVA, M. F. “The political economy of corruption in Brasil”. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 39, n. 3, 1999.

SOUZA, C. T. G. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro**: emendas individuais como ferramenta de barganha do governo Temer (Dissertação de Mestrado em Ciência Política). Belo Horizonte: UFMG, 2019.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2699/2018**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2018. Disponível em: <www.tjdft.jus.br>. Acesso em: 24/01/2025.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 12/01/2025.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano VII | Volume 21 | Nº 61 | Boa Vista |2025

http://www.ioles.com.br/boca

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima