



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração



Tribunal de Contas do Distrito Federal

nin Núcleo de Estudos e Pesquisas
em Inovação e Estratégia

OTÁVIO VERÍSSIMO SOBRINHO

**A CÂMARA DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DO
DISTRITO FEDERAL: Estudo de Caso**

Brasília – DF

2017

OTÁVIO VERÍSSIMO SOBRINHO

**A CÂMARA DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DO
DISTRITO FEDERAL: Estudo de Caso**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração
como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

Professor Orientador: Pós-Graduado MBA Mercado de Capitais USP/FIPECAFI,
Paulo Roberto Simão Bijos

Brasília – DF
2017

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	4
1.1	Contextualização.....	5
1.1.1	Crise econômica nacional: atividade econômica, contas públicas federais e inflação.....	6
1.1.2	Indicadores de conjuntura e os reflexos da crise no Distrito Federal.....	9
1.2	Formulação do problema	13
1.3	Objetivo Geral	14
1.4	Objetivos Específicos.....	14
1.5	Justificativa	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.1	Delimitando o conceito de governança	16
2.2	Governança no setor público	19
2.3	Governança orçamentária.....	26
2.3.1	Instituições orçamentárias e definição da despesa	30
2.3.2	Atores e definição da agenda prioritária	31
2.3.3	Modelos de governança fiscal e orçamentária	33
2.3.4	Governança e Centro de Governo.....	36
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	38
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa.....	39
3.1.1	Revisão bibliográfica.....	40
3.1.2	Construção do modelo conceitual de análise	40
3.1.3	Análise da governança orçamentária	44
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	49
4.1	A Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do Distrito Federal – Governança/DF	49

4.2	Esforço para reequilibrar as contas do governo.....	56
4.3	Achados da pesquisa.....	65
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	68
	REFERÊNCIAS.....	70

1 INTRODUÇÃO

O Distrito Federal apresenta gravíssimo desequilíbrio de suas contas públicas. Examinando-se tão somente as contas do Poder Executivo, verifica-se que, a partir de 2012, os gastos do Governo do Distrito Federal - GDF passaram sistematicamente a superar suas receitas. De acordo com a contabilidade oficial, nesse período registraram-se, sucessivamente, déficits primários de R\$ 314 milhões, em 2012; de R\$ 1,189 bilhão, em 2013; e de R\$ 514,151 milhões, em 2014.

A fidedignidade dessa contabilidade oficial, por si só, ensejaria análise mais acurada, como se verifica no processo de apreciação das contas públicas relativas ao exercício financeiro de 2014, em curso no Tribunal de Contas do Federal – TCDF e que aponta subdimensionamento do déficit. Todavia, mais impactantes que os números, são as consequências desses déficits contínuos e que vieram a público em janeiro de 2015. Sem dinheiro em caixa, o GDF atrasou e parcelou o pagamento de salários dos servidores, não honrou reajustes concedidos, e não quitou suas dívidas junto a empresas prestadoras de serviços e a fornecedores.

Ainda que se considere que o desequilíbrio das contas públicas é hoje uma realidade comum à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, o fato é que a situação requer soluções inovadoras para atendimento das demandas da sociedade *vis-à-vis* os propósitos de consolidação fiscal e busca de maior qualidade do gasto público. E, nesse contexto, sobreleva-se a importância da governança orçamentária, ou seja, da disciplina do processo orçamentário.

No caso concreto do Distrito Federal, isso nos leva à seguinte indagação: Como a governança orçamentária interfere na elaboração e execução do orçamento público distrital? E, para tentar respondê-la, o objetivo geral desse trabalho é avaliar o papel da Câmara de Governança Orçamentária e Financeira do Distrito Federal – Governança/DF no esforço para reequilibrar as contas do Governo do Distrito Federal – GDF no exercício de 2015.

Atingir esse objetivo geral requer planejamento e cuidados para que não nos percamos ao longo do caminho. Logo, pode-se minimamente imaginar a necessidade de um mapa e de uma estratégia. Nosso mapa assinala as etapas a serem percorridas

(objetivos específicos) e nossa estratégia preocupa-se com o como chegar a cada uma delas (métodos e técnicas de pesquisa).

Constam de nosso mapa os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar as dimensões do conceito de governança passíveis de serem aplicadas ao processo decisório da despesa nos orçamentos públicos;
2. Analisar em que contexto e com quais objetivos foi criada a Governança/DF, quais são as suas competências, como está estruturada e qual o alcance de suas decisões; e
3. Verificar, a partir de referencial teórico elaborado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, a existência de boas práticas de governança no que se refere ao exercício de função estratégica voltada para a prevenção e gestão de riscos.

No que se refere à estratégia e sua operacionalização, a pesquisa desenvolvida para se chegar ao objetivo geral pretendido é do tipo estudo de caso único, descritiva, qualitativa e quantitativa, posto que está fundamenta em revisão bibliográfica e em análises documentais e de dados fiscais de modo a correlacionar os números às regras que organizam a tomada de decisão.

1.1 Contextualização

Governar sob as limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em meio à crise econômica que reduz a liquidez do Estado e afeta sua arrecadação, mostra-se uma tarefa árdua, reduzindo a própria capacidade de resposta dos governos aos enormes desafios impostos pelo cenário de crise multifacetada.

Ao mesmo tempo em que a queda da atividade econômica deteriora as receitas da União, reduz – por tabela – seus repasses ao DF, provoca um decréscimo sensível nas receitas tributárias próprias e ocasiona a diminuição acentuada nos investimentos públicos e privados, a pressão da sociedade por melhorias na economia acentua-se e a necessidade de soluções inovadoras para o aprimoramento da gestão passam a ser indispensáveis.

Esta seção dedica-se a analisar a conjuntura econômica e fiscal do DF, enfocando a atividade econômica, a inflação e a relação entre gastos com pessoal e receita corrente líquida.

1.1.1 Crise econômica nacional: atividade econômica, contas públicas federais e inflação

A conjuntura econômica nacional e local contribui para um aprofundamento das dificuldades de arrecadação do Estado e torna a situação fiscal mais complexa. Os números divulgados pelo IBGE sobre o desempenho da economia no 4º trimestre de 2015 fornecem uma visão clara do impacto da crise sobre a atividade econômica.

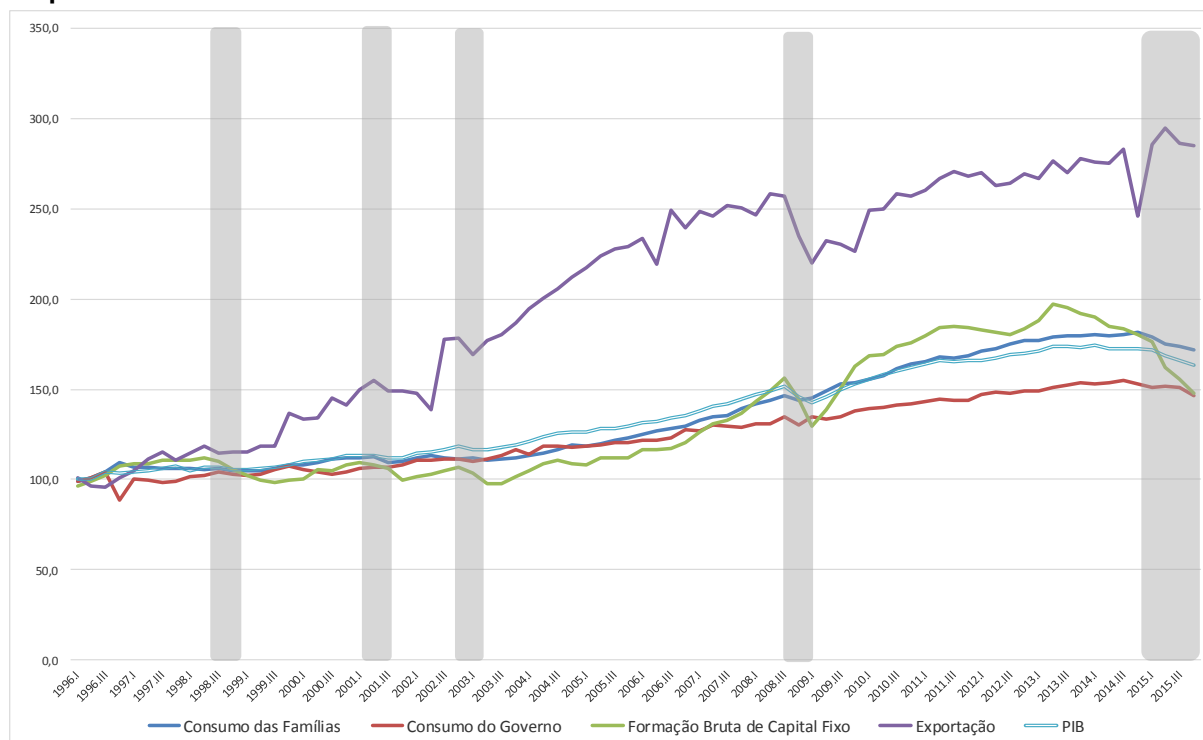
A economia brasileira vem sofrendo queda desde o início do ano de 2015. O Produto Interno Bruto (PIB), soma em valores monetários que representa todos os bens e serviços finais produzidos no país em 2015, sofreu contração de 3,8% em relação ao ano anterior, a maior da série histórica iniciada em 1996. Em 2014, o PIB havia ficado praticamente estável (+0,1%).

- Atividade Econômica

Em valores correntes, o PIB de 2015 totalizou R\$ 5.904,3 bilhões, sendo R\$ 5.055,4 bilhões referentes ao Valor Adicionado a preços básicos e R\$ 849,0 bilhões aos Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios. Dessa maneira, o valor das riquezas nacionais – PIB *per capita* – foi de R\$ 28,876 mil, o que corresponde a uma queda de 4,6% na comparação com 2014.

Considerando o Valor Adicionado das atividades em 2015, a Agropecuária registrou R\$ 263,6 bilhões (crescimento de 1,8% em relação ao ano anterior), a Indústria R\$ 1.149,4 bilhões (queda de 6,2%) e os Serviços R\$ 3.642,3 bilhões (recoo de 2,7%). Entre os componentes da despesa, a Despesa de Consumo das Famílias totalizou R\$ 3.741,9 bilhões (recoo de 4%), a Despesa de Consumo do Governo R\$ 1.192,4 bilhões (queda de 1%) e a Formação Bruta de Capital Fixo R\$ 1.072,5 bilhões (retração de 14,1%). A Balança de Bens e Serviços ficou deficitária em R\$ 75,7 bilhões e a Variação de Estoque foi negativa em R\$ 26,7 bilhões.

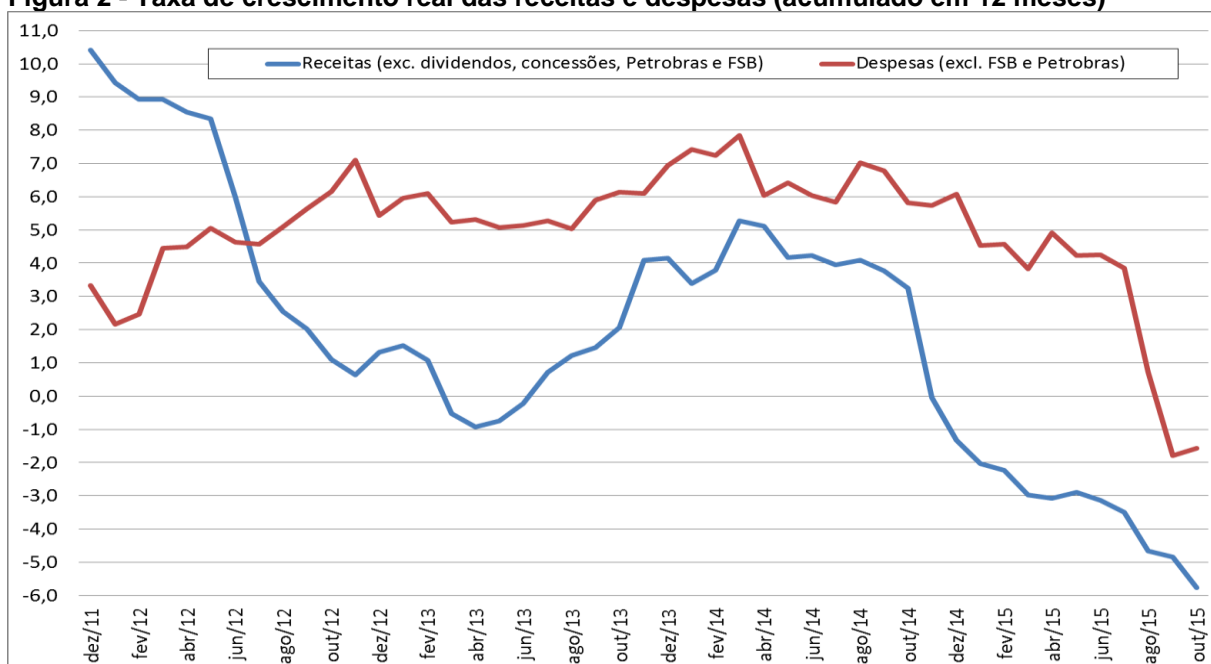
Figura 1 – Brasil - Índice trimestral dessazonalizado com base fixa do PIB e componentes da despesa – 1996.I a 2015.IV



Fonte: IBGE/Contas Trimestrais.

- **Contas Públicas Federais**

A Figura 2 mostra o comportamento real das receitas e despesas do setor público desde 2012. Os efeitos da retração econômica começam a se fazer sentir mais acentuadamente nas receitas a partir do fim de 2014, mas a velocidade da queda das receitas é mais elevada que as despesas, mesmo com redução dos gastos primários (concentrado especialmente em investimentos). Por exemplo, dados elaborados pela equipe de conjuntura do IPEA mostram que, de janeiro a outubro/2015, houve queda de 6,9% das receitas do governo federal em relação ao ano anterior. Deve-se destacar que a retração é motivada não somente pela queda das receitas tributárias, mas também pela redução de dividendos das estatais, notadamente a Petrobras, ou resultados positivos do fundo soberano. As despesas tiveram uma redução até outubro de 2015 de 7,6%, em grande parte pela redução de 9,9% em custeio, investimento e pessoal. Esta redução das despesas não foi suficiente para compensar a deterioração das contas públicas dos anos anteriores.

Figura 2 - Taxa de crescimento real das receitas e despesas (acumulado em 12 meses)

Fonte: STN/BCB – Elaboração GECON/DIMAC/IPEA.

• Inflação

Em 2015, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) atingiu 10,67%, distanciando-se dos 6,41% de 2014 e ficando acima do teto da meta, o que levou o presidente do Banco Central a escrever uma carta aberta à sociedade. Na carta, são enumeradas as seguintes explicações para o fato de a inflação haver ficado acima do teto da meta:

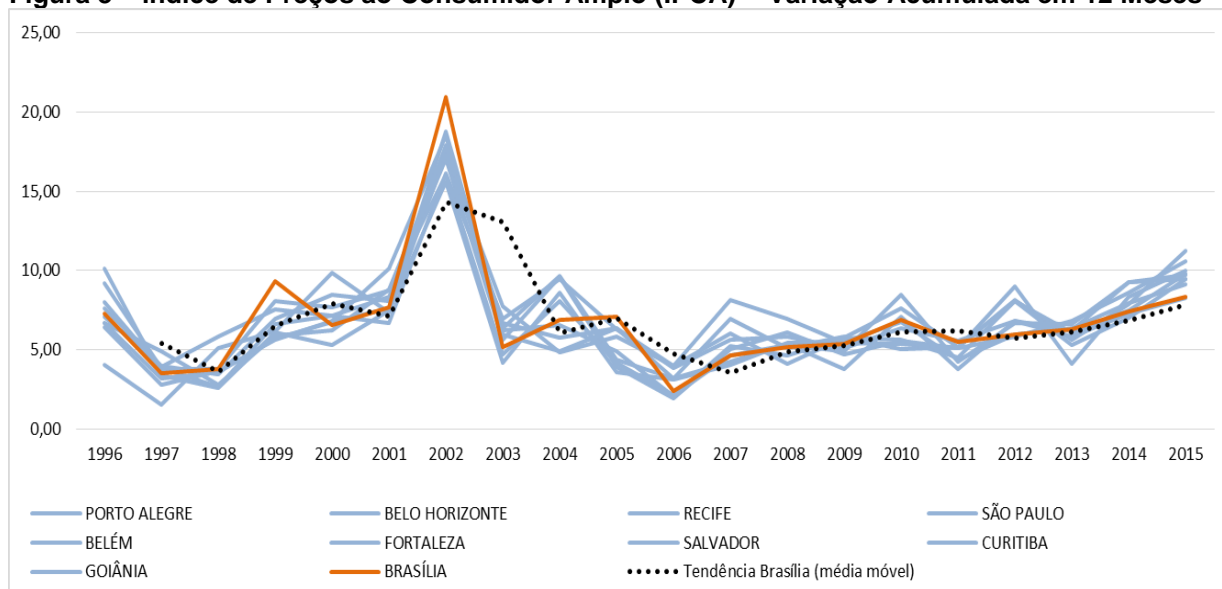
1. Ajuste dos preços administrados (4,21% dos 10,67%);
2. Inflação dos preços livres (2,97%);
3. Repasse cambial (1,57%);
4. Choque de oferta (0,86%); e
5. Expectativa e inércia (1,06%).

Tomando uma série histórica longa da inflação no Distrito Federal, observa-se que ela segue tendências nacionais. O Brasil, ao longo dos últimos 30 anos, chegou a registrar índices de inflação anuais perto de 5.000% na década de 90, mostrando significativa redução nas décadas seguintes. No período pós-Real, se acomodou, por longo tempo, em patamares de um dígito, com alguns picos momentâneos. Procedendo-se à um corte temporal, com série iniciada em 1996, observasse uma significativa tendência de redução da inflação no Brasil, que perdura até 1998, tendência que ocorre em todas

as localidades onde o IBGE realiza a pesquisa de preços para o IPCA. A partir de 1998 um novo ciclo se inicia, agora de pressão inflacionária, de impacto geral entre as localidades, a qual alcança o pico no ano de 2003. A partir desse ano, a inflação no Brasil se acomoda em índices abaixo de 10%, podendo-se notar trajetória de inflação decrescente entre 2004 a 2007 e gradual elevação nos anos que se seguem. Percebe-se, também, maior pressão de alta a partir de 2012, com várias localidades registrando em 2015 dois dígitos de inflação anual.

A Figura 3 mostra a evolução da inflação medida pelo IPCA para diversas capitais. Especificamente em relação ao ano de 2015, vale destacar que as causas atribuídas à pressão de alta inflacionária são diagnosticadas como inflação de oferta, resultante de um processo recessivo, configurado pela contração do PIB, contração do consumo das famílias, dos investimentos, redução dos postos de trabalho e consequente aumento do desemprego, paralelamente ao contexto de crise política; de importante crise hídrica e do processo de realinhamento/recomposição dos preços administrados, com forte repercussão sobre a inflação no país.

Figura 3 – Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) - Variação Acumulada em 12 Meses



FONTE: IBGE.

1.1.2 Indicadores de conjuntura e os reflexos da crise no Distrito Federal

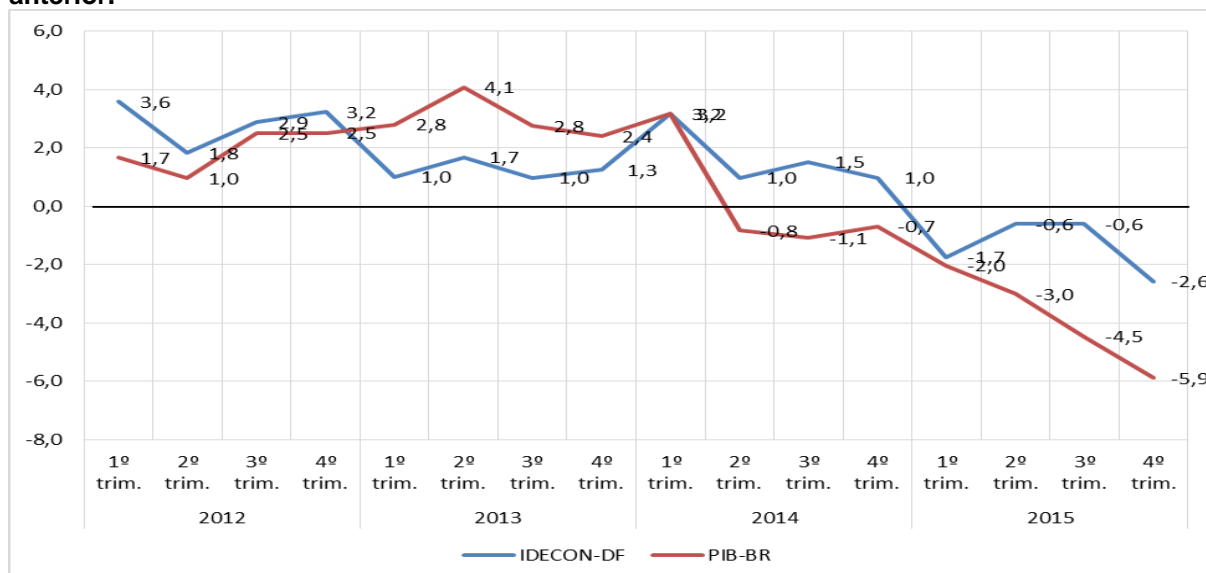
- Atividade Econômica

A Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan divulga trimestralmente o Índice de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal – IDECON/DF, que, tal como o PIB, apresenta um retrato da atividade econômica, contabilizando bens e serviços produzidos.

O IDECON/DF pode ser entendido como uma estimativa para o PIB distrital, o qual é oficialmente divulgado pelo IBGE para todos os estados brasileiros posteriormente à apuração dos resultados nacionais e com grande defasagem de tempo em relação ao IDECON. Quando o dado do PIB por unidade da federação é divulgado pelo IBGE, esse pode substituir o IDECON. O último dado divulgado pelo IBGE é de 2013. É importante mencionar que existem diferenças metodológicas no cálculo, de modo que não se pode esperar que exista igualdade entre os dois indicadores, apesar de ser razoável comparar suas tendências.

A Figura 4 mostra a série trimestral de variações do IDECON-DF e do PIB do Brasil. Observa-se que a partir do 2º trimestre de 2014 o PIB brasileiro começa a ter movimentos de retração, enquanto no DF o mesmo fenômeno ocorre a partir do 1º trimestre de 2015.

Figura 4 – Variação trimestral do IDECON-DF e PIB-BR em relação ao mesmo período do ano anterior.



Fonte: Elaboração Núcleo de Contas Regionais/Codeplan e IBGE.

No ano de 2015, a economia do Distrito Federal acumulou queda de 1,4% em relação a 2014. A Agropecuária recuou 8,0%, a Indústria, 5,8% e o setor de Serviços, 1,0%.

O IBGE computou contração anual de 3,8% para o Brasil, com quedas de 6,2% na Indústria, 2,7% nos Serviços e alta de 1,8% na Agropecuária.

Os dados mostram que o desempenho do setor produtivo do DF sentiu os efeitos desfavoráveis dos juros elevados, da alta taxa de inflação, do desemprego e da redução da renda do trabalhador, bem como das medidas fiscais mais restritivas, adotadas pelos governos federal e local. Segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego do DF (PED/DF), a taxa de desemprego total aumentou de 11,7%, em dezembro de 2014, para 15,4%, em dezembro de 2015, o rendimento médio real reduziu 1,4% entre os ocupados e 3,1% entre os assalariados e a massa real de rendimentos apresentou retração de 0,8% entre os ocupados e 6,4% entre os assalariados, no mesmo período. A taxa básica de juros encerrou 2015 em 14,25% ao ano, e a inflação anual no DF, medida pelo IPCA, atingiu 9,67%.

Em 2015, as dificuldades disseminaram-se pelo setor de Serviços e alcançaram a atividade pública, maiores responsáveis pela dinâmica econômica do Distrito Federal, já que os setores Agropecuário e Industrial possuem pouca representatividade.

- Contas Públicas Distritais

De acordo com a contabilidade oficial, a partir de 2012, os gastos do Governo do Distrito Federal - GDF passaram sistematicamente a superar suas receitas. Nesse período registraram-se, sucessivamente, déficits de R\$ 314 milhões, em 2012; de R\$ 1,189 bilhão, em 2013; e de R\$ 514,151 milhões, em 2014.

A real diferença entre despesas e receitas do GDF em 2014, contudo, é bem mais expressiva do que a oficialmente divulgada. Isso porque, ao registrar déficit de R\$ 514,15 milhões em seu Relatório de Gestão Fiscal de 2014, o GDF deixou de contabilizar “Dívidas de Exercícios Anteriores” e “Restos a Pagar”, conforme assinala o governador do Distrito Federal na Mensagem nº 15/2016-GAG, de 2 de fevereiro de 2016, encaminhada à Câmara Legislativa do Distrito Federal por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 2016:

“Podemos dizer, em poucas linhas, que o descontrole das contas distritais se deveu à assunção de despesas correntes sem o devido lastro financeiro e orçamentário e sem as condições materiais para honrá-las; ao cancelamento de empenhos no final de 2014, que retirou do registro contábil daquele ano uma soma bilionária; e à elevação das despesas obrigatórias de caráter continuado com pessoal, decorrente dos reajustes concedidos aos servidores em 2013 e 2014, sem fonte de receita suficiente para custeá-las e com subestimação do impacto financeiro e orçamentário que exerceriam nos anos

seguintes. Havia então, como amplamente divulgado e já dito em Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), um passivo estimado em R\$ 3 bilhões, sendo R\$ 887 milhões de Restos a Pagar e R\$ 2,2, bilhões relativos às despesas sem contabilização (Despesas de Exercícios Anteriores – DEA). Além disso, vigorava uma Lei Orçamentária Anual - LOA subdimensionada, com déficit aproximado de R\$ 3,5 bilhões, sendo um bilhão para custeio e os outros R\$ 2,5 para pessoal, mesmo não se computando o reajuste salarial já previsto. Considerando o orçamento feito e o passivo recebido, portanto, o rombo nas contas públicas distritais alcançaria a incrível quantia de R\$ 6,5 bilhões”.

Para além do déficit real de 2014, a apuração do cálculo do índice de gastos com pessoal no primeiro quadrimestre de 2015 revelou que o Distrito Federal havia extrapolado o percentual de 95% do limite “de alerta” fixado pela Lei Complementar nº 100/2000 - LRF, o que levou o TCDF, por meio da Decisão nº 4119/2015, a alertar o GDF para as vedações decorrentes do art. 22 da LRF, a saber:

1. Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal;
2. Criação de cargo, emprego ou função;
3. Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
4. Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
5. Contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição Federal e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Registre-se que a imposição dessas medidas tem por objetivo o regresso das despesas com pessoal ao limite prudencial previsto na LRF. E, caso a redução pretendida não seja alcançada, enquanto perdurar o excesso de gastos com pessoal, ficará o Distrito Federal impedido de receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta da União, dos Estados e dos Municípios; ou contratar operações de crédito, ressalvadas aquelas destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

As consequências desses déficits contínuos vieram a público em janeiro de 2015 quando, sem dinheiro em caixa, o atual governo atrasou e parcelou o pagamento de salários dos servidores, não pagou reajustes concedidos, e não quitou suas dívidas junto a empresas prestadoras de serviços e a fornecedores.

Para evitar o colapso das finanças públicas, o GDF se viu obrigado a efetuar cortes de despesas mediante redução do número de secretarias de estado, eliminação de cargos comissionados e função de confiança. Também impôs limite à despesa pública, efetuou contingenciamentos, reconheceu despesas de exercícios anteriores, determinou a revisão de licitações em curso e das contratações emergenciais, bem como a definição de cronograma de desembolso das operações de crédito já contratadas ou em fase de contratação.

Na mesma direção, mas com as ressalvas necessárias para não interromper a prestação de serviços à população nem degradar o patrimônio público, foram adotadas pelo GDF outras medidas de racionalização e controle de gastos: auditoria da folha salarial; avaliação e renegociação de contratos; redução de gastos com impressos e com aluguel de veículos; suspensão das despesas com viagens, promoção de eventos, aquisição de material permanente, contratação de obras e instalações, aluguel de móveis e de equipamentos, celebração de convênios onerosos, participação em cursos ou congressos, contratação de consultoria, prestação de serviços de terceiros e locação de mão de obra temporária, exceto nas áreas de saúde e de educação.

1.2 Formulação do problema

Num ambiente de estagnação econômica, o desequilíbrio das contas públicas é hoje um problema comum à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal que se vêem obrigados a buscar soluções inovadoras para atendimento das demandas da sociedade *vis a vis* os propósitos de consolidação fiscal e busca de maior qualidade do gasto público.

Nesse contexto, sobreleva-se a importância da governança orçamentária, ou seja, da disciplina do processo orçamentário. Por isso, o estudo ora proposto visa a responder

a seguinte indagação: como a governança orçamentária interfere na elaboração e execução do orçamento público distrital?

1.3 Objetivo Geral

Para responder à pergunta sobre como a governança orçamentária interfere na elaboração e na execução do orçamento público distrital, o estudo terá como objetivo geral avaliar o papel da Câmara de Governança Orçamentária e Financeira do Distrito Federal - Governança/DF no esforço para reequilibrar as contas do Governo do Distrito Federal - GDF no exercício de 2015.

1.4 Objetivos Específicos

No decorrer do estudo, como objetivos específicos, a pesquisa buscará:

1. Identificar as dimensões do conceito de governança passíveis de serem aplicadas ao processo decisório da despesa nos orçamentos públicos;
2. Analisar em que contexto e com quais objetivos foi criada a Governança/DF, quais são as suas competências, como está estruturada e qual o alcance de suas decisões;
3. Verificar, a partir de referencial teórico elaborado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, a existência de boas práticas de governança de centro de governo no que se refere ao exercício de função estratégica voltada para a prevenção e gestão de riscos.

1.5 Justificativa

Em um contexto no qual os entes da Federação se vêm obrigados a buscar soluções inovadoras para atendimento das demandas da sociedade, mais e melhores esforços

devem ser canalizados com vistas a melhorar a capacidade de um governo planejar, formular, programar e executar políticas públicas de forma transparente e responsiva, em benefício da sociedade (governança). Ou, dito de outra forma, mais e melhores esforços devem ser produzidos de modo a que o governo como um todo possa transitar do controle burocrático obcecado pela eficiência para o controle de resultados focado na eficiência, efetividade e *accountability* da ação pública.

Lembremos que a governança está associada à capacidade administrativa do governo de executar as políticas públicas. Lembremos, também, que apesar de a governança englobar algumas das dimensões presentes da governabilidade, ela (governança) vai mais além, pois se refere ao *modus operandi* das políticas governamentais, o que inclui questões do processo decisório, do financiamento de políticas, e do alcance dos programas de governo, sem, contudo, se restringir aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado.

Atenção especial também deve ser dispensada à *accountability*, termo ainda sem tradução para o português mais que está intimamente associado à governança e que, no contexto mais utilizado, se refere ao processo de avaliação, prestação de contas de forma transparente e responsabilização do agente público.

Conhecer as funções e avaliar o papel da Câmara de Governança Orçamentária e Financeira do Distrito Federal - Governança/DF no esforço para reequilibrar as contas do Governo do Distrito Federal no exercício de 2015 é, portanto, medida necessária e subjacente à busca de maior qualidade do gasto público.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Delimitando o conceito de governança

Com a finalidade de fundamentar os resultados deste trabalho e de cumprir um dos objetivos específicos, qual seja, explicar em que contexto e com quais objetivos foi criada a Governança/DF, quais são as suas competências, como está estruturada e qual o alcance de suas decisões, examinam-se estudos teóricos e práticos sobre o tema e apresenta-se a definição de governança orçamentária empregada nesta pesquisa.

A definição de governança não é livre de contestações (SECCHI, 2009). Isso ocorre porque o uso do termo governança não é homogêneo na literatura e tem sido empregado para designar diferentes visões de mudanças nos governos, na sociedade e na economia (BEVIR 2009).

De acordo com Bizerra, Alves e Ribeiro (2012), a temática da governança surgiu no ambiente das entidades privadas, a partir do momento em que as organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários e passaram à administração de terceiros, mediante delegação de autoridade e poder. Assim, tendo em vista a necessidade de melhorar o desempenho organizacional, de reduzir conflitos, de alinhar ações e de trazer mais segurança para os proprietários, foram realizados estudos e desenvolvidas múltiplas estruturas de governança.

Ao dissertar sobre a evolução da informação científica relativa à governança, Levi-Faur (2012) revela que de 1981 a 1985, a produção de textos sobre o tema foi dominada por questões pertinente à governança corporativa, enquanto nos cinco anos seguintes – 1986-1990 – o conceito foi sendo expandido para outras áreas do conhecimento.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União destaca em seus referenciais sobre governança (TCU, 2014a, 2014b), a relevância, no âmbito acadêmico, dos trabalhos: *The Modern Corporations and Private Property* (BERLE; MEANS, 1932), um dos

primeiros estudos relacionados à governança; *Transactions-Costs Economics: The Governance of Contractual Relations* (WILLIAMSON, 1979), que gerou crescente interesse das áreas de direito e economia pelo tema governança corporativa; *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on some Problems and Limits of Economic Guidance* (JESSOP, 1999); e *Public Choice: The Origins and Development of Research Program* (BUCHANAN, 2003).

Morrell (2009) assinala que, no âmbito internacional, a utilização do termo se dá de forma variada em diferentes disciplinas como Administração Pública, Ciência Política, Estudos Organizacionais e Relações Internacionais. E é essa ampla perspectiva que torna comum o uso de expressões do tipo governança empresarial, corporativa, global, interativa, local, territorial, em rede, pública, organizacional, democrática e boa governança entre outras adjetivações (FREY, 2004; SECCHI, 2009; DENHARDT, 2012; RAQUEL; BELLEM, 2012).

Tal miríade de possibilidades e usos do termo não significa, porém, que o estudo da governança impeça um esforço de abstração conceitual desse substantivo. E, nesse sentido, impõe-se destacar que “Em seu nível mais básico, a governança abrange a gestão do curso dos eventos em um sistema social” [...] “Em suma, a governança se preocupa com como e por que os sistemas de todos os tipos são constituídos e operados” (EDWARDS *et al.*, 2012, *apud* BIJOS, 2014).

Ainda que falte homogeneidade de uso e conceituação, é possível encontrar na literatura sobre o tema pelo menos quatro diferentes perspectivas para a sua definição, todas relacionadas entre si:

1. Governança vista como estrutura, faz referência à arquitetura formal e informal das instituições;
2. Governança enquanto processo, procura capturar aspectos dinâmicos de interatividade, sendo pensada não como conjunto estável ou permanente de instituições, mas como sistema contínuo de direção ou de reforço da capacidade institucional, com o objetivo de orientar e de coordenar (processo de geração de normas, de práticas ou de exercício de autoridade, por exemplo);
3. Governança como mecanismo, ou seja, o conjunto de procedimentos institucionais (instrumentos) de tomada de decisão, de conformidade e de controle; e

4. Governança como estratégia, representando os esforços dos atores para gerir e manipular o desenho das instituições e de mecanismos a fim de moldar escolhas e preferências (LEVI-FAUR, 2012).

Portanto, se tomarmos por base os estudos sobre as dimensões do termo, temos que o conceito de governança, ao menos em sua concepção corporativa, decorre do conjunto de práticas que visam otimizar o desempenho de uma companhia, protegendo as partes interessadas (*stakeholders*). Logo, a governança pode ser compreendida como uma forma de organizar transações ou, de uma forma mais robusta, como um modelo estruturado de coordenação das relações entre os diversos agentes econômicos, no qual contratos são estabelecidos, negociados, monitorados, compreendendo um fenômeno de múltiplas dimensões e de um relacionamento duradouro (HEIDE, 1994; SILVA, SENNA; LIMA JÚNIOR, 2013).

Constituem princípios básicos de governança: equidade (*fairness*), prestação de contas (*accountability*), transparência (*disclosure*), ética (*ethics*) e cumprimento das leis (*compliance*) (GALLON; BEUREN, 2006; RAMOS; MARTINEZ, 2006; MACEDO; SIQUEIRA, 2006; MACEDO; MELLO; TAVARES, 2006; NARDI; NAKAO, 2006; MACEDO; CORRAR, 2009).

Entre as definições mais conhecidas e utilizadas para o termo estão as relacionadas à:

1. Governança corporativa: refere-se ao conjunto de mecanismos de convergência de interesses de atores direta e indiretamente impactados pelas atividades das organizações (SHLEIFER; VISHNY, 1997), visando a proteção dos investidores externos da expropriação pelos internos – gestores e acionistas controladores (LA PORTA et al., 2000). Pode ser entendida ainda como sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas (CADBURY, 1992; ABNT NBR ISSO/IEC 38500, 2009);
2. Governança pública: sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – de modo a assegurar que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010);

3. Governança global: conjunto de instituições, mecanismos, relacionamentos e processos (formais e informais) entre Estado, mercado, cidadãos e organizações (internas ou externas ao setor público), por meio dos quais interesses coletivos são articulados, direitos e deveres são estabelecidos, e diferenças são mediadas (WEISS; THAKUR, 2010).

2.2 Governança no setor público

Com a eclosão da crise fiscal dos anos 1980, o próprio papel do Estado foi revisto no âmbito das reformas associadas à Nova Gestão Pública (NGP). Alicerçadas nas ideias neoliberais de privatização e em práticas de mercado, essas reformas trouxeram conceitos da administração privada para o âmbito do setor público, visando torná-lo mais eficiente.

Zumbansen (2012), Lynn Jr. (2012) e Akutsu (2012) consideram que o conceito de governança é um termo descritivo genérico, utilizado por distintas ciências sociais, aplicadas a dimensões diferentes conforme o estudo analítico a que se propõem. Já Kaufman e Kraay (2008) destacam a relevância de se aplicar as dimensões apropriadas para analisar e interpretar fenômenos específicos, dando origem a referenciais teóricos diversos a partir do termo “governança”.

Araújo (2013) e Abrucio (2010) vinculam o constructo governança às reformas da Nova Gestão Pública, reconhecendo a utilização do conceito na esfera pública.

Heidemann e Kissler (2006) entendem que a governança pública surge em função da insatisfação com os processos de modernização do Estado inspirada na Administração Pública Gerencial (*New Public Management*). Todavia, para os autores, ainda é um campo incerto, pois não existe um único conceito de governança pública, mas sim diferentes perspectivas para se pensar o tema.

[...] uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições de nível federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro. (HEIDEMANN; KISLLER, 2006).

Por sua vez, Löffler (2001, *apud* RONCONI, 2011) argumenta que a governança pública deve ser entendida como uma nova geração de reformas administrativas e do

Estado. Nessa concepção, a ação conjunta do Estado, empresas e sociedade civil deve se desenvolver de forma eficaz, transparente e compartilhada, devendo também objetivar a criação de possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Conforme já mencionado, em seu nível mais básico, a governança abrange a gestão do curso dos eventos em um sistema social (EDWARDS *et al.*, 2012 *apud* BIJOS, 2014). Da mesma forma, governança é também “ferramenta analítica para compreensão dos fatores que organizam a interação dos atores, a dinâmica dos processos e as regras do jogo” (IBANHES *et al.*, 2007).

Para além das quatro perspectivas de definição do termo (estrutura, processo, mecanismo e estratégia), identifica-se ainda a existência de duas vertentes para o estudo da governança:

1. Governança associada a mecanismos de direção, controle e coordenação que, conjugados de diferentes maneiras, orientariam a agenda de pesquisa sobre governança no sentido de identificar estruturas institucionais, ou instrumentos de ação, capazes de superar normas constitucionais e aspectos formais relativos ao governo, aos políticos e às relações políticas, com a intenção de adotar mecanismos horizontais de colaboração entre atores estatais e não estatais, na solução de problemas coletivos (LYNN JR; HEINRICH; HILL, 2001; LEVI-FAVOUR, 2012). Essa abordagem transcende o plano institucional-governamental, incluindo mercados, redes sociais, hierarquias e associações como formas alternativas de prover bens e serviços públicos. Representa o modelo escolhido quando indivíduos autônomos ou unidades organizacionais, em nome de interesses para os quais contribuem conjuntamente, procuram organizar a ação coletiva de forma a possibilitar cooperação mútua; e
2. Governança qualificando o modo como a autoridade política é exercida. Aqui aparecem os estudos patrocinados por organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no intuito de embasar decisões quanto à concessão de empréstimos. Com implícito julgamento de valor a respeito da capacidade financeira e administrativa dos diferentes países, a interpretação do termo ‘governança’ no âmbito do setor público parte do reconhecimento de que, subjacentes à atuação governamental, existiria uma pluralidade de arranjos

institucionais capazes de distribuir poderes de direção, controle e coordenação e de moldar, com o uso diferenciado desses poderes, o processo decisório (LYNN JR; HEINRICH; HILL; 2001; MARTINS, 1995).

O ponto de ligação entre as diferentes abordagens estaria, segundo Bevir e Rhodes (2001), no fato de que as novas concepções propostas teriam sido organizadas em torno de crenças e de desejos dos diferentes atores envolvidos na gestão do Estado, a partir de determinado ambiente institucional. Consequentemente, assumiriam narrativas diferenciadas como reflexo de distintos modos de ver e processar mudanças no setor público.

Bevir (2009), Bevir e Rhodes (2001) e Diniz (1995) narram que, a partir desse pressuposto teórico, representantes de organismos internacionais passaram a acreditar que a efetividade das reformas do Estado rumo à economia de mercado dependeria das instituições políticas de cada país. Daí a ideia da “boa” governança, caracterizada como barreiras institucionais à corrupção e requisito para o “bom” funcionamento da economia capitalista nos moldes neoliberais. E, como consequência, essas instituições passaram a incorporar o critério de ‘boa’ governança para a concessão de empréstimos aos países em desenvolvimento.

Com a publicação em 1989 do relatório *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, o termo governança, que até então era raramente utilizado nos debates sobre desenvolvimento, passa a ser apresentado como “exercício do poder político para gerir os assuntos de uma nação” (BANCO MUNDIAL, 1989).

Três anos depois, com a publicação do relatório *Governance and Development* (BANCO MUNDIAL, 1992), o conceito de governança é aprimorado, passando a se referir à maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento; e ampliado, à medida que passa a incorporar três aspectos distintos da governança:

1. A forma do regime político;
2. O processo pelo qual a autoridade é exercida;
3. A capacidade dos governos de conceber, formular e implementar políticas e exercer suas funções.

Por fim, com a publicação do relatório *Governance: The World Bank's Experience* (BANCO MUNDIAL, 1994), chega-se à versão segundo a qual governança resulta da formulação de políticas por meio de processos transparentes; de uma burocracia com *ethos* profissional; de um braço executivo responsável por suas ações; e uma forte participação da sociedade civil nos negócios públicos; com todos se comportando sob as regras da lei.

Autores brasileiros que se debruçaram sobre o termo governança nos anos de 1990 (BRESSER-PEREIRA, 1990; DINIZ, 1995; FIORI, 1995; MELO, 1996; MARTINS, 1995) tinham como preocupação central distinguir governança de governabilidade. Embora os dois conceitos apresentem forte relação, esses autores consideravam que a governabilidade decorria do fato de o governo possuir legitimidade assegurada a partir de instituições políticas capazes de representar e intermediar interesses setoriais legítimos (BRESSER-PEREIRA, 1990). Ou seja, o termo governabilidade descreveria “as condições sistêmicas do exercício do poder em um sistema político” (MELO, 1996, p. 68-69).

Com base nesses entendimentos, o termo governabilidade referir-se-ia às condições do exercício da autoridade política, enquanto o termo governança seria empregado para qualificar o modo de uso dessa autoridade (MELO, 1996).

Para Martins (1995), governabilidade indicaria as condições objetivas que possibilitariam ou dificultariam o exercício da autoridade pública, isto é, a arquitetura institucional representada por dispositivos constitucionais, forma e regime de governo, estrutura partidária, funcionalidade do aparelho democrático, entre outras. Já o termo governança indicaria as condições subjetivas, a “*performance* dos atores ou a capacidade por eles demonstrada quando do exercício da autoridade política de que estão investidos para governar” (MARTINS, 1995, p. 86).

É, portanto, no contexto das relações entre Estado, mercado e sociedade, que a governança surge como primeiro determinante da governabilidade (BENEDICTO *et al.*, 2013, p. 288), embora não se limite apenas à capacidade de governar posto que também envolve a articulação dos diversos atores sociais com base em códigos de boa governança (SANTOS, 1997).

Representantes atuais do pensamento do Banco Mundial acerca da influência da governança no desenvolvimento de um país, Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2009)

definem governança, de maneira ampla, como tradições e instituições por meio das quais a autoridade de um país é exercida, o que abarcaria:

1. O processo pelo qual os governantes são escolhidos, monitorados e substituídos;
2. A capacidade do governo de efetivamente formular e implementar políticas consistentes; e
3. O respeito dos cidadãos e do Estado às instituições que governam a economia e as interações sociais.

Com base nessas dimensões, o Banco Mundial tem incentivado a construção de índices capazes de “medir” as instituições dos diferentes países, no intuito de sugerir novas práticas e comportamentos que possam promover melhoria no desempenho dos governos.

Grindle (2007) avalia, contudo, que existiria uma grande lacuna entre as prescrições gerais para se aprimorar a governança para o desenvolvimento e os dilemas enfrentados pelos responsáveis pelo desenho de intervenções específicas. Para ele, a literatura sobre o tema deveria se concentrar em estudar estratégias para construir uma ponte entre o que pode ser aprendido com as pesquisas e o que deve ser feito no mundo real. Com isso, uma nova geração do estudo da governança passou a enfatizar a importância de se conhecer o ambiente no qual as novas políticas, instituições e processos seriam introduzidos.

Seguindo essa lógica, Lynn Jr, Heinrich e Hill (2001) destacam que o estudo da governança deveria buscar identificar:

1. A influência da configuração das variáveis, mais do que as variáveis em si ou simples correlações;
2. A natureza política das configurações; e
3. A importância da autoridade informal, fator endógeno que ligaria a autoridade formal aos resultados obtidos.

Nessa mesma linha, Ibanhes *et al.* (2007) propõem “utilizar o conceito de governança para compreender os fatores que organizam a interação de atores, a dinâmica dos processos e as regras do jogo, envolvidas na tomada e implementação das decisões em uma dada sociedade” (IBANHES *et al.*, 2007, p. 577).

O arcabouço teórico que sustenta a perspectiva de Ibanhes *et al.* (2007) considera que:

1. As regras atuais seriam resultado da interação contínua entre atores;
2. Os atores competiriam estrategicamente, a partir de diferentes posições, inserções, recursos ou interesses; e
3. O resultado dessa competição influenciaria comportamentos e condutas e indicaria o grau de institucionalização.

Há que se ressaltar que essa perspectiva para a identificação das dimensões do termo “governança” leva em consideração aspectos relacionados aos “elementos do jogo político” identificados em Couto e Abrúcio (2003). Segundo esses autores, para a consecução de seus objetivos, os gestores públicos levariam em consideração quatro elementos:

1. A agenda (fins perseguidos);
2. As restrições de recursos disponíveis para sua persecução;
3. Os parâmetros institucionais; e
4. Os demais atores envolvidos (com suas intenções e recursos).

Esses elementos estariam interligados e a possibilidade de atingir os fins pretendidos dependeria dos parâmetros institucionais, uma vez que eles definiriam não só os recursos postos à disposição de cada ator, mas também as condições de relacionamento entre eles, ao estipularem regras para essa interação. Além disso, a preferência por diferentes arcabouços institucionais também seria influenciada pela distribuição dos recursos, considerando que diferentes regras afetariam de maneira distinta atores desiguais (COUTO; ABRÚCIO, 2003).

Embora em um contexto mais amplo, esses mesmos aspectos estão presentes na definição de governança proposta por Diniz (1995). O termo, segundo o autor, pode ser entendido como o poder de um governo fazer valer as suas decisões de forma efetiva. Esse poder implicaria na capacidade de comando do Estado, é dizer, na força para definir e implantar políticas públicas, bem como na capacidade de coordenação desse Estado para levar em consideração uma diversidade de interesses conflitantes, estabelecendo prioridades e conciliando objetivos, no contexto do jogo democrático.

Nessa linha, o estudo da governança teria por propósito avaliar a atuação do Estado a partir de três diferentes dimensões:

1. Capacidade de comando e direção;
2. Capacidade de coordenação; e
3. Capacidade de implantação.

Quanto à capacidade de comando e direção, Diniz (1995) destaca que o Estado deveria ser capaz de definir estratégias gerais de ação, o que permitiria, ainda, cobrar resultados e promover transparência e *accountability*.

Embora considerada essencial, a capacidade de comando por si só não é o bastante para que as decisões se transformem em realizações. Para alcançar governança, o Estado também deve ser capaz de conciliar distintas políticas, diferentes interesses em jogo e diversos atores, dentro e fora do governo, garantindo coerência e consistência às políticas governamentais, que se apresentariam, nesse caso, afinadas com o projeto global. Portanto, governança abrangeria uma série de arranjos em diferentes direções: “para cima” (transnacional, intergovernamental e global); “para baixo” (regional, local) e “horizontalmente” (esfera privada, intersetorial) (DINIZ, 1995).

Finalmente, segundo Diniz (1995), para ter capacidade de implantar políticas, o Estado deveria:

1. Certificar-se de que os recursos estariam disponíveis no momento necessário;
2. Considerar entre os recursos aqueles associados à competência técnica e à excelência do quadro administrativo;
3. Promover condições de sustentação política das decisões (natureza eminentemente política da implantação – negociação sociedade e partidos políticos); e
4. Oferecer transparência dos processos de gestão e de execução, requisito da ação do governo em um regime democrático.

2.3 Governança orçamentária

Com base nos estudos sobre as dimensões do termo governança, pode-se compreender governança pública como um processo de interação entre diversos atores, mecanismos e práticas administrativas, em que o governo participa de forma ativa e busca uma gestão eficiente e eficaz em razão dos objetivos propostos. Ou seja, trata-se de um ambiente político-institucional no qual se dá o processo de tomada e implementação das decisões do Estado.

Nesse processo, diferentes atores interagem (a partir de determinadas regras formais e informais) com objetivo de moldar o próprio processo e fazer valer determinada agenda prioritária, tendo em vista os recursos disponíveis.

Para Hallerberg, Strauch e Von Hagen (2007, 2009), governança orçamentária refere-se ao conjunto de regras e normas que estruturam o modo como os governos decidem sobre o orçamento. Logo, há que se ter presente o contexto e as características que distinguem o orçamento público dos demais tipos de orçamento. No orçamento público:

1. Representantes eleitos e dirigentes lidam com dinheiro arrecadado dos cidadãos;
2. Princípios e leis determinam o que pode e o que não pode ser feito;
3. Participantes com diferentes prioridades e distintos níveis de poder atuam para fazer valer seus objetivos, o que implica em mais de um conjunto de demandas sobre as quais é preciso decidir;
4. Existência de um processo decisório específico; e
5. *Accountability* como elemento essencial para que representantes eleitos e dirigentes possam divulgar suas decisões para os cidadãos.

Hallerberg, Strauch e Von Hagen (2009) consideram que o desenho do processo decisório afeta tanto o conteúdo dos orçamentos quanto a maneira de executá-lo. E, uma vez que a escolha entre as diferentes formas de governança não seria homogênea entre os países e dependeria, fundamentalmente, das estruturas políticas subjacentes a cada um deles, o sucesso das estratégias de gastos expressas nos orçamentos públicos depende de o conjunto de instituições formais e informais do país

estar em linha com as expectativas formadas politicamente a respeito dos resultados esperados da ação governamental.

O exame acurado da literatura sobre o tema nos permite identificar como a governança orçamentária influencia o comportamento dos diferentes atores que participam do processo decisório da despesa no âmbito dos orçamentos públicos.

Alesina *et al.* (1999), Alston *et al.* (2006), Hallerberg, Strauch e Von Hagen (2009), Figueiredo e Limongi (2007), Pereira e Muller (2002), Scartascini e Stein (2009) sugerem que os resultados dos orçamentos públicos estariam sujeitos a influência do ambiente político-institucional onde ocorre o processo decisório sobre receitas e despesas.

É dizer, o ambiente político-institucional nada mais é do que o palco onde diferentes atores, dotados de capacidades assimétricas de comando, de coordenação e de implementação, interagem visando fazer valer sua agenda prioritária. Daí o motivo de Rubin (1999) destacar que cabe às instituições – aqui entendidas como regras do jogo – servir de guia para essas interações na medida em que introduzem regularidade e estabilidade ao dia-a-dia, reduzindo incertezas.

Destaque-se, porém, o que se observa quando se investiga, no âmbito do novo institucionalismo, o papel das regras do jogo na consecução dos objetivos dos orçamentos públicos de manter posição fiscal sustentável ao longo do tempo e de promover a efetiva alocação de recursos. North (2005) salienta que, na prática, a interação entre os diferentes atores depende não só das prescrições contidas em **regras formais**, mas também da força das **normas informais** e da eficácia da aplicação dessas regras.

Segundo Lowndes e Roberts (2013), essas regras informais estariam associadas ao poder de aplicação das regras formais, sendo representadas por comportamentos que:

1. Têm função política especial;
2. São reconhecidos pelos atores;
3. Têm efeito na coletividade; e
4. Podem ser apreendidos por observadores externos.

O modo de transmissão dessas regras informais, de acordo com Lowndes e Roberts (2013), ocorreria basicamente por meio de dois processos essenciais e complementares: aprendizado e recriação de práticas empregadas pela maioria; e legitimidade das narrativas – transmissão de ideias, valores e experiências – acerca de determinado comportamento.

Considere-se, ainda, que o espaço político também influencia a interação e os resultados do processo orçamentário (ALSTON *et al.*, 2005; ALSTON *et al.*, 2006). Assim, as fases de elaboração, aprovação, execução e controle de um orçamento estariam sujeitas a tipos específicos de transações políticas intertemporais entre os diversos atores, que definiriam o estágio em que a decisão política teria lugar.

Filc e Scartascini (2004) acrescentam que, nos orçamentos públicos, a capacidade de facilitar ou impedir a cooperação entre os diversos atores envolvidos no processo dependeria:

1. Do número de atores políticos com influência significativa no processo orçamentário;
2. Do número de vezes que esses atores políticos interagem;
3. Da medida em que esses atores se beneficiam caso se desviem da cooperação; e
4. Da existência de mecanismos de aplicação de sanções.

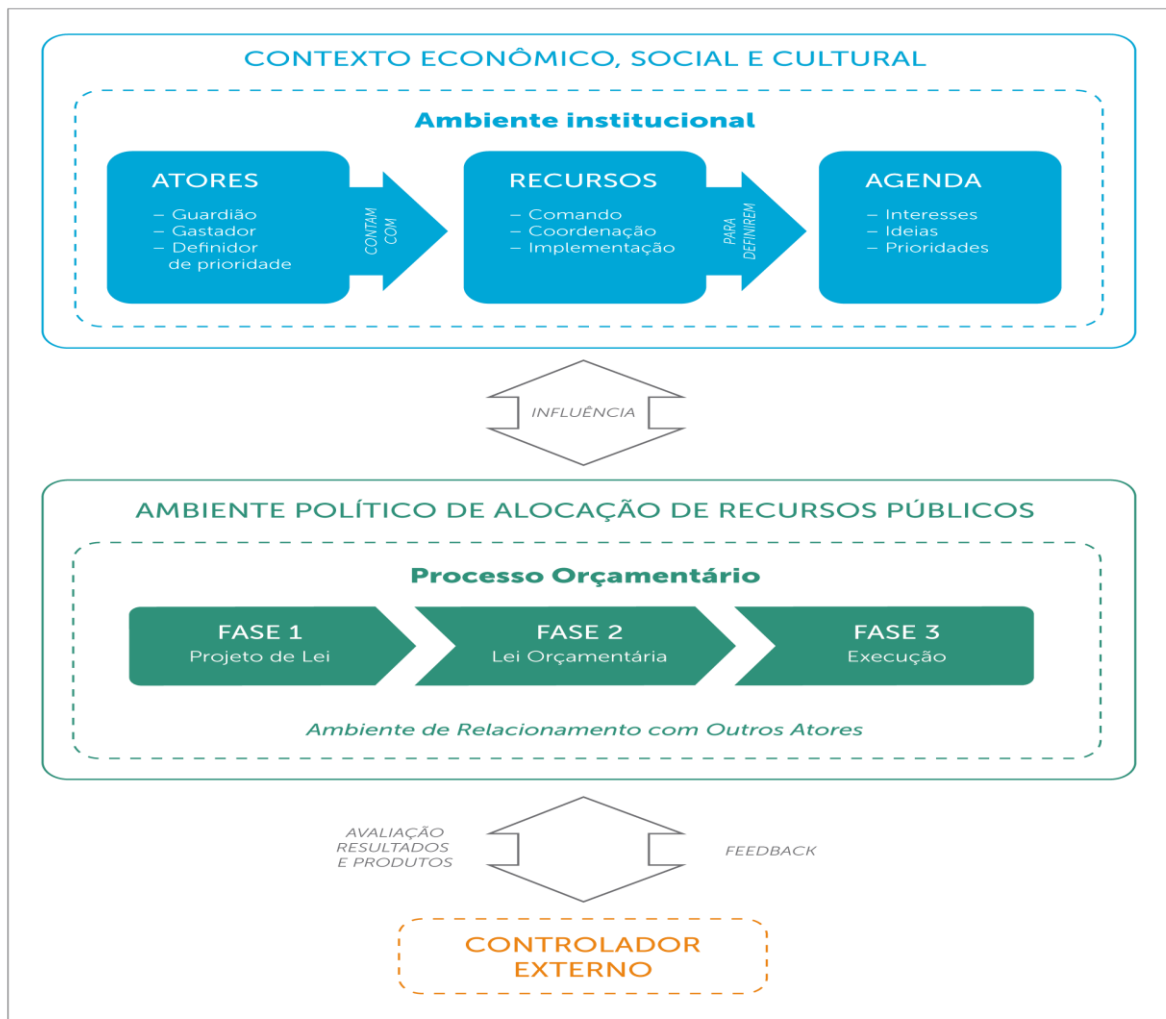
Essas características-chave, contudo, variam de país para país, sendo determinadas pela história de cada um deles, por suas instituições e por fatores que ajudariam a explicar a probabilidade de cooperação e a indicar a possibilidade de ter despesas públicas sustentáveis, eficientes e representativas. Cita-se fatores tais como:

1. Regime político;
2. Sistema eleitoral;
3. Organização do Congresso e dos partidos políticos;
4. Forma de organização do Estado (unitário ou federação);
5. Duração do mandato e restrições a reeleições; e
6. Existência de sistema judiciário independente e de serviço civil, entre outros.

Segundo Alston et al. (2005) e Filc e Scartascini (2004), resultados eficientes do processo orçamentário ocorreriam quando dotações orçamentárias marginais fornecessem benefícios iguais para a sociedade em todas as possibilidades de gastos potenciais; resultados representativos seriam os que refletissem as preferências da sociedade – e não as de grupos específicos –; e os resultados sustentáveis os que pudessem ser replicados ao longo do tempo, sem resultar em crises econômicas.

A figura 5 apresenta, a seguir, as dimensões e as relações entre (i) contexto econômico, social e estrutural; (ii) ambiente institucional; (iii) ator; (iv) recurso; (v) agenda; (vi) prioridade; (vii) ambiente político de alocação de recursos públicos; (viii) processo orçamentário; (ix) ambiente de relacionamento com outros atores; (x) avaliação de resultados e de produtos; e (xi) *feedback*, aplicadas ao orçamento público.

Figura 5 – Dimensões da governança orçamentária



Fonte: Adaptado de SILVA BORGES (2015).

2.3.1 Instituições orçamentárias e definição da despesa

Não raro é o fato de as demandas sobre os orçamentos públicos excederem o nível de recursos financeiros disponíveis. Portanto, a existência de algum processo decisório que permita determinar que conjunto de preferências irá prevalecer constitui-se elemento primordial do processo orçamentário. É das regras do processo decisório que defluem as estratégias empregadas pelos atores envolvidos, quer no sentido de cooperar, quer no de competir pela implantação de determinada agenda prioritária.

Nesse contexto, as instituições orçamentárias – regras formais e informais que compõem o processo decisório de orçamentação no setor público – teriam como função ordenar a tomada de decisão, o que possibilitaria reduzir conflitos entre diferentes agentes e suas agendas (RUBIN, 1999).

Essas regras, conforme Abreu e Câmara (2015) estariam relacionados a:

1. A organização do documento (lei orçamentária);
2. Os procedimentos necessários à formulação e execução dos orçamentos;
3. A taxionomia dos dispositivos que compõem os orçamentos; e
4. A capacidade de atuação dos agentes envolvidos no processo.

E, uma vez que são assimétricos os poderes atribuídos pelas instituições aos diversos agentes, a configuração da estrutura de gestão orçamentária também repercutiria nas disponibilidades de recursos para a consecução de determinada agenda (ABREU; CÂMARA, 2015; LOWNDES; ROBERTS, 2013; MARCH; OLSEN, 2006). Logo, o estudo e a avaliação dessas regras permitiriam organizar a análise dos orçamentos públicos por cálculo, papéis, estratégias, percepções, incentivos, restrições e oportunidades relacionadas a atuação de diferentes agentes no processo decisório da despesa (WILDAVSKY, CAIDEN, 2004).

Conforme já mencionado, no âmbito do orçamento público, os atores podem:

1. Cooperar com o processo decisório, reduzindo as possibilidades de conflito. Para tanto, a literatura enumera as seguintes estratégias (MEYERS, 1999; RUBIN, 1999; SCHICK, 2013; WILDAVSKY, 1984):

- a) Utilizar as instituições orçamentárias para regular o nível de competição no âmbito do orçamento público;
 - b) Instituir controle centralizado dos agregados orçamentários (receita, despesa, déficit) no âmbito dos órgãos centrais de orçamento;
 - c) Alterar os níveis de prioridade de determinadas despesas;
 - d) Adotar processo incremental para alocação de recursos;
 - e) Estruturar o orçamento por programas; e
 - f) Reservar recursos para alocação exclusiva do Poder Legislativo.
2. Fugir do conflito por meio do emprego das seguintes estratégias (MEYERS, 1999; RUBIN, 1999; SCHICK, 2013; WILDAVSKY, 1984):
- a) Utilizar arenas decisórias fora do orçamento para alocar recursos;
 - b) Minimizar os custos declarados utilizando-se de artimanhas contábeis;
 - c) Instituir exceções aos procedimentos adotados para limitação do gasto;
 - d) Vincular fluxo de recursos;
 - e) Assegurar financiamento ao longo do tempo mediante a configuração de despesas obrigatórias; e
 - f) Exigir que os gastos se igualem às demandas.

2.3.2 Atores e definição da agenda prioritária

Se, como visto, os orçamentos públicos se apresentam como arena política na qual agentes com valores, preferências e projetos específicos interagem por meio de estratégias que ora reduzem ora acirram o conflito por recursos escassos, atenção especial deve ser dada aos agentes no esforço de se entender como a governança orçamentária interfere no processo de definição da despesa.

Quais seriam, portanto, os atores relevantes capazes de influenciar o processo decisório de definição da despesa nos orçamentos públicos? De acordo com o modelo proposto por Wildavsky e Caiden (2004) existem dois grupos de protagonistas

caracterizados em função da expectativa de comportamento em relação a posições definidas institucionalmente: os denominados **guardiões** e os chamados **gastadores**.

Os guardiões seriam os atores responsáveis pela gerência do centro de governo e, conseqüentemente, pelas políticas econômica e fiscal. Suas principais funções seriam manter posição fiscal sustentável ao longo do tempo e promover a efetiva alocação de recursos públicos. Já os gastadores seriam os responsáveis tanto por promover a efetiva alocação de recursos quanto por entregar de forma eficiente bens e serviços públicos para a sociedade (KELLY; WANNA, 2001).

A essa perspectiva do guardião-gastador, Good (2014) acrescenta dois novos atores: os **definidores de prioridade** (*priority settings*) e os **controladores externos** (*financial watchdogs*).

Segundo Good (2014), os definidores de prioridades seriam os gastadores responsáveis pela execução prioritária da agenda do chefe do poder Executivo. Devido a essa função, teriam capacidade de influenciar diretamente a atuação dos guardiões. Por sua vez, os controladores externos estariam interessados tanto na provisão de serviços públicos de qualidade, a partir da atuação eficiente e eficaz dos gastadores, quanto na sustentabilidade da situação econômica do Estado, sob responsabilidade dos guardiões. Constituem exemplos de controladores externos os órgãos de controle internos e externos, as Instituições Fiscais Independentes (IFI), a sociedade civil organizada e a imprensa especializada.

Tanto guardiões quanto definidores de prioridade, gastadores ou controladores externos, de acordo com Good (2014), utilizariam, especialmente, o desenho das diferentes regras – formais e informais – que regulam o processo decisório da despesa para balizar o seu poder em relação aos demais e atuarem com o objetivo de alcançarem a sua agenda de prioridades.

No modelo de Good (2014), o chefe do poder Executivo – o presidente, nas palavras do autor –, ou os responsáveis pela definição de prioridades em um modelo contratual, possui papel decisivo em função da prerrogativa que detém de controlar dois elementos essenciais: as prioridades a serem seguidas pelos guardiões no que se refere ao controle da receita e da despesa, e a provisão de recursos para execução de sua agenda; e os poderes dos definidores de prioridades para, ao mesmo tempo,

se apresentarem superiores aos demais gastadores e influenciarem as prioridades a serem seguidas pelos guardiões.

Há que se considerar ainda que, conforme analisam Batista (2013), Inácio (2006) e Lameirão (2011; 2013), os orçamentos e as decisões ligadas a execução de determinadas políticas públicas seriam influenciados pelo nível de apoio dos partidos aliados em todo da agenda do chefe do poder Executivo e pelo grau de delegação das tarefas de governo para os membros da coalização.

Isso nos leva a verificar a capacidade do chefe do poder Executivo de supervisionar e coordenar as ações de governo em torno de sua agenda. Daí por que os programas e ações considerados prioritários ficariam sujeitos a monitoramento centralizado – acompanhamento detalhado e sistêmico, geralmente por órgãos vinculados ao chefe do poder Executivo –, com a finalidade de assegurar os resultados esperados.

Haveria, assim, conforme apontam Lameirão (2013) e Macário (2013), coordenação centralizada por parte do chefe do poder Executivo de uma carteira de programas e projetos selecionados, ainda que a execução ocorresse por meio de órgãos – ministérios ou secretarias – comandados pela base aliada.

Nesse caso, afirma Good (2014), o centro de governo passaria a dar atenção significativa para o planejamento centralizado das prioridades de governo, com atenção especial para garantir recursos para essas despesas no orçamento e comunicar ao público suas iniciativas.

2.3.3 Modelos de governança fiscal e orçamentária

Nos domínios da governança relacionada ao orçamento público, a literatura aponta a existência de dois modelos de governança: Modelo de Governança Fiscal da Comunidade Europeia; e Modelo de Governança Orçamentária da OCDE.

Ainda que exista distinção de caráter ontológico entre as expressões “governança fiscal” (que se ocupa de temas como equilíbrio das contas públicas, resultado fiscal e volume e trajetória da dívida pública) e “governança orçamentária” (que lida com questões como eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental), Bijos (2014) destaca que os modelos de governança não operam em formas puras. É dizer: a

governança fiscal não tem por objeto apenas o aspecto quantitativo do gasto, nem a governança orçamentária tem por escopo exclusivo a sua dimensão qualitativa.

- **Modelo de governança fiscal da Comunidade Europeia**

Elemento central na agenda política da União Europeia – UE, a governança fiscal é definida como o conjunto de “normas, regulamentos e procedimentos que influenciam a forma pela qual a política fiscal é planejada, aprovada, implementada e monitorada” (BIJOS, 2014). A governança fiscal inclui, particularmente, três grandes componentes:

1. Regras fiscais numéricas nacionais, que estabelecem limites ou metas quantitativas para agregados orçamentários e fiscais, tais como receitas e despesas, resultados primário ou nominal e dívida pública¹;
2. Instituições fiscais independentes, que são entidades públicas responsáveis por monitorar o cumprimento de regras fiscais, avaliar e eventualmente refutar as projeções macroeconômicas que fundamentam a peça orçamentária, bem como aconselhar o governo sobre política fiscal;
3. Estruturas orçamentárias de médio prazo ou *Medium-Term Expenditure Frameworks* – MTEF (BANCO MUNDIAL, 2013), ou seja, arranjos fiscais destinados a reforçar a capacidade de o governo ampliar seu horizonte orçamentário para além do tradicional calendário anual, com o objetivo de tornar a programação da despesa mais consistente e mais alinhada à política fiscal e às prioridades políticas de médio prazo².

- **Modelo de governança orçamentária da OCDE: Novos princípios orçamentários**

Destaca Bijos (2014) que, de acordo com modelo aprovado pela OCDE (2014a), “a governança orçamentária se refere a processos, leis, estruturas e instituições postas em prática para garantir que o sistema orçamentário atenda a seus múltiplos objetivos de uma maneira sustentável e duradoura”.

¹ No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências) é a principal norma de governança do país.

² Conforme modelo proposto pelo Banco Mundial, o MTEF comporta três espécies representativas de diferentes níveis de maturidade: (1) “*Medium-Term Fiscal Framework*” - MTFF; (2) “*Medium-Term Budgetary Framework*” - MTBF; e (3) “*Medium-Term Performance Framework*” - MTPF.

Essa multiplicidade de objetivos a que se refere o modelo da OCDE decorre do caráter multidimensional do orçamento público que, a um só tempo, é instrumento de financiamento de políticas públicas; instrumento de implementação de política fiscal; e espécie de contrato entre o Estado e a sociedade, que demonstra como os recursos são obtidos e alocados para a prestação de serviços públicos.

Segundo esse modelo, portanto, uma boa orçamentação deve assentar-se em pilares comuns à governança pública como um todo, tais como integridade, transparência, participação e responsabilidade. Assim, a OCDE (2014a) formulou um rol de 10 princípios destinados a orientar e informar os processos e reformas orçamentárias, sem prejuízo de princípios orçamentários mais tradicionais³:

1. Os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites fiscais claros, críveis e previsíveis;
2. Os orçamentos devem estar estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo;
3. O orçamento de capital deve ser projetado para atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficiente, efetiva e coerente;
4. Os dados e documentos orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis;
5. O debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista;
6. Os orçamentos devem apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas;
7. A execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada;
8. Avaliações de desempenho devem ser parte integrante do processo orçamentário;
9. A sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente; e

³ Anualidade, clareza, equilíbrio, exclusividade, legalidade, publicidade, unidade orçamentária, uniformidade, universalidade, especificação, não afetação das receitas e orçamento bruto.

10.A integridade e a qualidade das projeções orçamentárias, do planejamento fiscal e da execução orçamentária devem ser promovidas mediante rigorosa assecuração de qualidade, incluindo auditoria independente.

Assim, no âmbito desse trabalho, o conceito de governança orçamentária será entendido como o conjunto de regras e normas que estruturam o modo como os governos decidem sobre o orçamento (HALLERBERG; STRAUCH; VON HAGEN, 2009), sendo válido para os fatores que organizam:

1. A interação entre os atores;
2. A dinâmica dos processos; e
3. Regras, práticas e narrativas envolvidas na tomada e implementação de decisões no âmbito do orçamento público.

2.3.4 Governança e Centro de Governo

A busca por maior eficiência do setor público tem se apresentado como a solução possível em um quadro onde, diante da impossibilidade de aumentar tributos, o Estado tem que conciliar demandas sociais crescentes com a limitação de recursos disponíveis. Todavia, órgãos individuais e entidades isoladas agindo por conta por si só não conseguem resolver questões complexas e multidisciplinares. Logo, uma abordagem integrada do governo – *whole-of-government* ou *holistic government* –, que enfatize uma estratégia comum, ao invés de permitir que cada órgão implemente sua agenda, se faz necessária uma vez que os governos têm que gerenciar negociações políticas complexas para aprovação e implementação das agendas prioritárias, ao mesmo tempo em comunicam resultados para os cidadãos num ciclo dinâmico de notícias.

O objetivo dessa estratégia é garantir respostas coerentes aos problemas que, de forma crescente, atravessam barreiras funcionais e envolvem múltiplos atores. Há, portanto, a necessidade de uma instância superior que observe a ação setorial estatal e verifique como ela se encaixa no plano maior da administração, e não só os aspectos relacionados a uma política pública específica, mas como diversas delas ao longo do governo contribuem para o alcance dos grandes objetivos nacionais. E, uma vez

definidas as ações, metas e planos, o alto governo deve cuidar para que sejam obtidos os resultados esperados. Por isso, também é imprescindível acompanhar, monitorar e viabilizar todo esse processo para a realização das prioridades nacionais.

Isso implica o aperfeiçoamento da condução das habilidades do governo, revigorando suas funções centrais, reforçando e reinventando o Centro de Governo, ou seja, reforçando e reinventando a instituição ou grupo de instituições que fornece apoio ao chefe do poder executivo. Enquanto os ministérios ou secretarias de Estado se preocupam com a atuação setorial do poder público, o Centro de Governo é responsável por olhar a totalidade da ação governamental e assegurar coerência e coesão às diversas iniciativas propostas pelo governo eleito.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Este trabalho está fundamentado nos mesmos pressupostos básicos que orientam o quadro analítico neoinstitucionalista, os quais podem ser sintetizados nos seguintes pontos:

1. A definição operacional de instituições segue a proposição de North (2005), que as entende como o conjunto de regras formais e informais, bem como o modo de interpretá-las e aplicá-las. Nesta concepção, as regras são estabelecidas com a finalidade de mitigar os efeitos da incerteza nas relações humanas;
2. Esse conjunto de regras formais e informais, assim como a interpretação e a ênfase dada a cada uma delas, apresenta certa articulação, mais ou menos harmônica, formando arranjos institucionais específicos também chamados de regimes de governança;
3. Os regimes de governança estão sujeitos a determinadas dinâmicas, podendo passar por transformações ao longo do tempo;
4. As instituições, enquanto regras do jogo, são fatores críticos à obtenção dos resultados coletivos, pois afetam, de maneira substancial, a performance alocativa do Estado e, conseqüentemente, a sua capacidade de responder às demandas da sociedade. E, neste sentido, não seria possível examinar adequadamente a evolução dos limites e possibilidades da capacidade do Estado sem analisar a dinâmica do regime de governança orçamentária.

Com base nessas quatro premissas, este estudo de caso se propõe a buscar resposta para a pergunta: como a governança orçamentária interfere na elaboração e na execução do orçamento público do Distrito Federal?

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Em face da amplitude das perspectivas de análise que o termo governança oferece quando aplicado ao orçamento público, esta pesquisa pode ser classificada nos seguintes termos:

1. Quanto à sua natureza: básica, pois objetiva gerar conhecimentos novos, úteis para o avanço da Ciência, sem aplicação prática prevista;
2. Quanto aos seus objetivos: descritiva, uma vez que busca clarificar conceitos e descrever características;
3. Quanto à sua abordagem: qualitativa, posto que se preocupa com o aprofundamento e compreensão do processo de elaboração e execução orçamentária e seus impactos; e quantitativa, na medida em que analisa resultados fiscais, correlacionando-os com o cumprimento de metas e com as regras que organizam a tomada de decisão; e
4. Quanto a seus procedimentos: estudo de caso único fundamentado em revisão bibliográfica, análise documental e de dados fiscais.

Essa classificação está diretamente ligada ao propósito acadêmico de proporcionar maior compreensão sobre a Administração Pública, notadamente no que se refere ao processo de planejamento e orçamento governamental, às finanças públicas e às questões de controle interno e externo.

Assim, observados os marcos que delimitam a presente pesquisa, ela deverá estruturar-se em três etapas, a saber:

1. Revisão bibliográfica;
2. Construção do modelo conceitual de análise;
3. Análise da governança orçamentária.

3.1.1 Revisão bibliográfica

Para identificar as dimensões do conceito de governança passíveis de serem aplicadas ao processo decisório da despesa nos orçamentos públicos, e desta forma cumprir o primeiro objetivo específico deste trabalho, foi realizada, na primeira etapa da pesquisa, ampla revisão bibliográfica. Nessa revisão, palavras-chave como “governança”, “governança pública”, “governança orçamentária”, “eficiência”, “accountability” e “orçamento público” – e os correspondentes termos em inglês – orientaram a busca por estudos teóricos e práticos relevantes, em base de dados de livros e periódicos especializados disponíveis nas bibliotecas da Universidade de Brasília – UnB e da Rede Virtual de Bibliotecas – RVBI.

O resultado dessa pesquisa foi apresentado no capítulo anterior, sob a forma de referencial teórico. Assim, frise-se uma vez mais, no âmbito deste trabalho, o conceito de governança orçamentária será entendido como o conjunto de regras e normas que estruturam o modo como os governos decidem sobre o orçamento (HALLERBERG; STRAUCH; VON HAGEN, 2009), o que nos permite compreender os fatores que organizam: (a) a interação entre os atores; (b) a dinâmica dos processos; e (c) regras, práticas e narrativas envolvidas na tomada e implementação de decisões no âmbito do orçamento público.

3.1.2 Construção do modelo conceitual de análise

A pesquisa de estudo de caso é uma das várias maneiras de se realizar uma investigação empírica nas ciências sociais. Para Yin (2015), ela seria o método preferencial em comparação a outros em situações nas quais:

1. As principais questões da pesquisa são “como?” ou “por quê?”
2. Um pesquisador tem pouco ou nenhum controle sobre eventos comportamentais; e
3. O foco do estudo é um fenômeno contemporâneo (em vez de um estudo completamente histórico).

Daí a definição segundo a qual o estudo de caso é uma averiguação empírica que:

1. Investiga um fenômeno contemporâneo (o 'caso') em profundidade e em seu contexto de mundo rela, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes (Yin, 2015, p.17); e
2. Enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que conta com múltiplas fontes de evidência e de dados precisando convergir de maneira triangular, e, ao mesmo tempo, se beneficia do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e a análise de dados (Yin,2015, p. 18).

Assim, por meio do levantamento de documentos e do acompanhamento de uma sequência de eventos, este estudo busca explicar como um fenômeno contemporâneo – a criação da Governança/DF – impactou a execução do orçamento público do Distrito Federal ao longo do exercício fiscal de 2015 e estabeleceu diretrizes para os exercícios posteriores.

Compõem o conjunto de documentos analisados:

- Decreto nº 36.240, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre mecanismos de Governança no âmbito do Governo do Distrito Federal (alterado pelo Decreto nº 37.173, de 11 de março de 2016);
- Decreto nº 36.241, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre cronograma de operações de crédito;
- Decreto nº 36.242, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre limitação da despesa pública para o início do exercício de 2015, e dá outras providências;
- Decreto nº 36.243, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre reconhecimento de despesas de exercícios anteriores;
- Decreto nº 36.244, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre o adiamento e a suspensão de benefícios fiscais e distribuição de terrenos que especifica, e dá outras providências;
- Decreto nº 36.245, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre o adiamento de procedimentos licitatórios e as contratações fundamentadas em situação emergencial em vigência;

- Decreto nº 36.246, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre a racionalização e o controle de despesas públicas no âmbito do Governo do Distrito Federal (alterado pelos Decretos nº 36.471, de 30 de abril de 2015; e nº 37.121, de 16 de fevereiro de 2016);
- Decreto nº 36.699, de 26 de agosto de 2015, que dispõe sobre os depósitos judiciais e administrativos nas causas em que o Distrito Federal seja parte;
- Decreto nº 36.757, de 16 de setembro de 2015, que estabelece procedimentos emergenciais para reestabelecer o equilíbrio orçamentário e financeiro do Poder Executivo do Distrito Federal;
- Decreto nº 37.517, de 26 de julho de 2016, que altera informações gerenciais e atributos dos Objetivos Específicos dos Programas Temáticos do Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019, aprovado pela Lei nº 5.602, de 30 de dezembro de 2015;
- Lei nº 5.389, de 13 de agosto de 2014, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2015 e dá outras providências (alterada pelas leis nº 5.444, de 30 de dezembro de 2014; nº 5.464, de 16 de março de 2015; nº 5.582, de 23 de dezembro de 2015; e nº 5.583, de 23 de dezembro de 2015);
- Lei nº 5.514, de 03 de agosto de 2015, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2016 e dá outras providências (alterada pelas leis nº 5.597, de 28 de dezembro de 2015; e nº 5.718, de 29 de setembro de 2016);
- Lei nº 5.602, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2016-2019 (alterada pela Lei nº 5.687, de 22 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019);
- Lei nº 5.442, de 30 de dezembro de 2014, que estima a Receita e fixa a Despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2015;
- Lei nº 5.601, de 30 de dezembro de 2015, que estima a receita e fixa a despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2016;
- Lei Complementar nº 894, de 2 de março de 2015;

- Instrução Normativa nº 01/2015, que trata da tramitação de documentos na Governança/DF e órgãos auxiliares, sua análise, organização e outras providências;
- Instrução Normativa nº 01/2016, que trata da tramitação de documentos na Governança/DF e órgãos auxiliares, sua análise, organização e outras providências;
- Relatório de Gestão Fiscal, Orçamento Fiscal de da Seguridade Social, janeiro a dezembro de 2014 (disponível em <http://static.fazenda.df.gov.br/arquivos/aplicacoes/contas_publicas/documentos/RGF3quadrimestre2014.pdf>);
- Relatório de Gestão Fiscal, Orçamento Fiscal de da Seguridade Social, janeiro a dezembro de 2015 (disponível em <http://static.fazenda.df.gov.br/arquivos/aplicacoes/contas_publicas/documentos/RGF3quadrimestre2015.pdf>);
- Mensagem nº 290/2015-GAG, de 3 de dezembro de 2015, que encaminha à Câmara Legislativa o Projeto de Lei nº 810/2015, para alteração da Lei nº 5.389, de 13 de agosto de 2014; e
- Mensagem nº 15/2016-GAG, de 2 de janeiro de 2016, por meio da qual o governador do Distrito Federal apresenta à Câmara Legislativa um balanço das medidas adotadas pelo poder executivo ao longo de 2015.

Da mesma forma, foram analisados os seguintes documentos aos quais tivemos acesso durante o processo de coleta de dados junto à Governança/DF:

- Ofício nº 2.214/2015-GOVERNANÇA/DF, de 30 de dezembro de 2015, que apresenta ao governador do Distrito Federal dados sobre a execução orçamentária de 2015;
- Ofício nº 393/2015, de 31 de dezembro de 2015, no qual o governador do Distrito Federal expõe ao presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal a situação financeira e orçamentária do Distrito Federal, no decorrer do ano de 2015;
- Decisões nº 2.317/2012, nº 6.530/2012, nº 3.313/2015, nº 3.398/2015 e nº 4.119/2015, do Tribunal de Contas do Distrito Federal;

- Nota Informativa Conjunta nº 3/2015, das Secretarias de Estado da Fazenda, e de Planejamento, Orçamento e Gestão; e
- Relatórios de Atividades elaborados pela Secretaria Executiva da Governança/DF, relativos ao período de janeiro a dezembro de 2015.

3.1.3 Análise da governança orçamentária

Os resultados da primeira etapa da pesquisa, apresentados na forma de referencial teórico, indicaram as dimensões e a definição do termo governança aplicados aos orçamentos públicos. Agora, com vistas a cumprir o terceiro objetivo específico deste estudo, o modelo conceitual de análise terá como fundamento o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (TCU, 2016), desenvolvido por meio de acordo de cooperação entre o Tribunal de Contas da União – TCU e a OCDE para identificar e disseminar boas práticas de governança de políticas públicas, sem prejuízo de sua conexão com o ambiente da governança orçamentária.

Partindo da constatação de que a atuação governamental tem se tornado cada vez mais complexa e dinâmica para fazer frente a problemas também complexos e dinâmicos apresentados pela sociedade, o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo desenvolve o entendimento de que:

“Nesse cenário, não se admite mais que o governo trabalhe em silos, sendo imprescindível a garantia de coerência do conjunto de governo e suas políticas e programas, e de coordenação entre as partes interessadas envolvidas nos processos de políticas públicas.” (TCU, 2016, p. 28)

Na construção do referido modelo de avaliação foram identificadas quatro funções do Centro de Governo, a saber: Estratégia, Coordenação, Supervisão e Transparência.

O mecanismo de governança denominado Estratégia se refere ao papel do Centro de Governo de estabelecer a perspectiva estratégica integrada do governo, de modo a garantir coerência e continuidade das ações dos ministérios e órgãos/entidades orientadas a resultados, e garantindo que o processo de orçamento seja feito em compasso com o planejamento estratégico governamental amplo.

O mecanismo de governança intitulado Coordenação envolve o papel do Centro de Governo de garantir a cooperação dos ministérios e órgãos/entidades em prol do desenvolvimento de políticas consistentes umas com as outras, alinhadas às prioridades integradas do governo, eficientes, oportunas e sustentáveis em termos de orçamento.

O mecanismo de governança Supervisão envolve o papel do Centro de Governo de garantir que as políticas priorizem os compromissos contidos no plano de governo para garantir o bom desempenho e assegurar a alta qualidade dos serviços públicos. Isso se obtém por meio de monitoramento, medição de desempenho por meio de indicadores, comunicação com partes interessadas e respostas acerca dos resultados alcançados.

O mecanismo de governança Transparência se relaciona ao papel do Centro de Governo de promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e resultados dos órgãos/entidades da Administração Pública, o que pode ser útil para encorajar a melhoria do desempenho, bem como para garantir a responsabilização e prestação de contas.

Em função do contexto de criação da Governança/DF, este estudo dedicar-se-á a análise documental e de dados considerando as orientações contidas no Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo para exame da função denominada Estratégia, com ênfase no seu aspecto de gestão de riscos.

De acordo com Peters (2010, apud TCU, 2016, p. 33), o sucesso da governança requer a definição de objetivos, uma vez que para governar é necessário conhecimento sobre o trajeto para o destino que se pretende atingir, requerendo a integração de objetivos entre todos os níveis do sistema.

Para garantir o alcance desse objetivo, o BID (2013a) entende ser imprescindível o fortalecimento do Centro de Governo, de modo que ele seja capaz de realizar o gerenciamento estratégico de todo o governo com vistas a alcançar a coerência da administração.

O Centro de Governo exerce papel fundamental na definição da visão estratégica e na garantia de que essa visão seja traduzida em políticas melhores, mais coerentes e unificadas, ajudando a definir a agenda e planos estratégicos e operacionais para o país, sendo o ponto de partida para as demais funções. É, por consequência, um fator

de integração na medida em que sinaliza a missão, a visão de futuro expressa e comunicada e os planos que se desdobram em programas, projetos e ações (MARTINS, 2007).

A função de apoio estratégico está relacionada à necessidade de tornar o programa de governo passível de ser implementado (BID, 2013b). A visão de longo prazo compartilhada por todo o governo é efetiva apenas se traduzida em políticas e programas construídas a partir de evidências sólidas e desenhadas para maximizar o impacto (OCDE, 2014b, apud TCU, 2016).

De acordo com o BID (2013b), o papel do Centro de Governo no planejamento estratégico inclui a garantia de que:

1. As prioridades estratégicas sejam definidas a partir da avaliação da situação econômica, política e social;
2. As estratégias prioritárias sejam harmonizadas com outros documentos estratégicos, como estratégias fiscais e econômicas;
3. O processo de preparação do orçamento e planejamento dos ministérios levem em conta as prioridades estratégicas; e
4. O Chefe do Executivo seja regularmente informado sobre acontecimentos que afetem as prioridades estratégicas e o planejamento anual.

Dessa forma, a busca pela eficiência das políticas deve se fundamentar na expressão dos reais interesses dos cidadãos, na avaliação dos custos para a sociedade ao se produzir determinado bem ou serviço, na qualidade com que se produz este bem ou serviço, bem como na cobertura com que chega à população (IPEA, 2011).

Uma ligação adequada entre objetivos estratégicos e recursos orçamentários é necessária para promover direcionamento para as atividades empreendidas pelos demais órgãos e garantir que as ações tenham continuidade. A escolha do modelo será determinada pelo grau de coordenação entre o Centro de Governo e o órgão de orçamento. O ponto chave é que planejamento e orçamento estejam alinhados (BOOZ, 2010, apud TCU, 2016; BID, 2014).

O modelo de avaliação da governança do Centro de Governo proposto pelo TCU (2016, p. 36-37) considera como boas práticas para o exercício da função estratégica:

1. Institucionalização formal, por meio de norma legal (lei, decreto, resolução, outros), da visão de longo prazo (entre 10 e 20 anos) do país definida em conjunto com diversos órgãos governamentais e outras partes interessadas;
2. Estabelecimento de planejamentos estratégicos de médio prazo (5 anos), consistentes com a visão de longo prazo, após processo consultivo com partes interessadas, definindo, para cada área o objetivo estratégico, as linhas de ação e os indicadores de desempenho que medirão o progresso e guiarão os planejamentos operacionais dos ministérios e demais órgãos;
3. Estabelecimento pelo Centro de Governo, em conjunto com ministérios de linha, de planos operacionais de curto prazo (de 1 a 2 anos) consistentes com o planejamento estratégico nacional de acordo com as prioridades do Chefe do Executivo, envolvendo atores relevantes de dentro e fora do governo; e
4. Estabelecimento de vínculo entre a alocação de recursos e o plano estratégico nacional, garantindo que o orçamento esteja sincronizado e alinhado com o plano anual, este, por sua vez, alinhado com as prioridades governamentais, de modo a se encontrar com os objetivos estratégicos previamente definidos.

O Centro de Governo deve garantir ainda agilidade estratégica no que se refere à capacidade do Estado para identificar e enfrentar desafios e riscos internos e externos (OCDE, 2014b). Isso implica ter um mapeamento claro do sistema de entrega das prioridades governamentais, de modo a definir claramente os objetivos esperados, identificar papéis e responsabilidades e detectar riscos e vulnerabilidades que podem afetar o alcance de resultados (BID, 2013a).

A capacidade do governo em gerenciar riscos é crescentemente usada como medida de seu desempenho total e, nesse contexto, papel importante é exercido pelo Centro de Governo na medida em que riscos são transversais e ultrapassam os limites de órgãos e entidades, requerendo gerenciamento integrado e uma perspectiva de todo o governo.

A capacidade para gerenciamento de riscos é necessária não apenas durante crises, mas durante o processo normal de tomada de decisão (ANAO, 2006, apud TCU, 2016, p. 39). Prever riscos futuros, monitorar vulnerabilidades sistêmicas e gerenciar crises são parte do gerenciamento de riscos.

Desse modo, o Referencial Teórico para Avaliação da Governança do Centro de Governo, proposto pelo TCU (2016, p. 39), considera como boas práticas de prevenção e gestão de risco:

1. Promoção de tomadas de decisões baseadas em evidências, com enfoque nos resultados e consulta a partes interessadas de dentro e fora do governo, que examinam o problema que será tratado, os benefícios prováveis, custos, efeitos das decisões, que fornecem ferramentas para ajudar a priorizar objetivos, e que identificam maneiras mais eficientes e efetivas de trabalhar; e
2. Capacidade de identificar e gerenciar riscos que ultrapassam os limites dos ministérios, numa perspectiva integrada de governo, não apenas durante crises, mas durante o processo normal de tomada de decisão, mantendo interação com grupos da sociedade civil para prevenir e gerenciar riscos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta e discute os resultados obtidos nesta pesquisa. Para demonstrar o papel da Câmara de Governança Orçamentária e Financeira do Distrito Federal – Governança/DF no esforço para reequilibrar as contas do Governo do Distrito Federal, inicia-se a discussão apresentando-se sua estrutura, competências e alcance de suas decisões.

A Governança/DF, que exerce as funções de Centro de Governo, é apresentada na Seção 4.1. Em seguida, a Seção 4.2 examina de que maneira as decisões da Governança/DF impactaram o resultado primário (receitas menos despesas não financeiras) das contas do Governo Distrito Federal em 2015; analisa os relatórios de gestão fiscal do período para verificar o cumprimento dos limites impostos pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, bem como o atingimento das metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2015; e identifica que medidas foram adotadas com vistas à elaboração da Lei de diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA para o exercício de 2016.

Por fim, na Seção 4.3, procura-se descrever os achados da pesquisa relativos à existência de boas práticas de governança no exercício de função estratégica voltada para a prevenção e gestão de riscos.

4.1 A Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do Distrito Federal – Governança/DF

Com o objetivo expresso de “criar as condições para garantir o equilíbrio orçamentário e financeiro no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal”, o GDF concebeu, em 02 de janeiro de 2015, por meio do Decreto nº 36.240, a Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do Distrito Federal – Governança/DF⁴, atribuindo-lhe a competência para, diretamente ou por meio de seus órgãos, exercer

⁴ Publicado no Diário Oficial do Distrito Federal, edição extra nº 3, de 2 de janeiro de 2015. Posteriormente, foi alterado pelo Decreto nº 37.173, de 11 de março de 2016, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 49, de 14 de março de 2016.

a coordenação geral da programação orçamentária e financeira do Distrito Federal e, em especial:

1. Zelar pelo cumprimento da política orçamentária e dos planos, programas e projetos do Poder Executivo distrital;
2. Opinar sobre proposta de plano plurianual, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei orçamentária anual, com vistas a subsidiar decisão do Governador do Distrito Federal;
3. Estabelecer as prioridades setoriais e regionais para aplicação dos recursos previstos na lei orçamentária anual;
4. Estabelecer o valor da dotação orçamentária anual para os órgãos e entidades da administração distrital, compatibilizando-a com a disponibilidade de recurso, sem prejuízo da possibilidade de revisões extraordinárias ao longo do exercício financeiro;
5. Deliberar sobre os aspectos orçamentários e financeiros dos contratos e respectivos aditamentos que impliquem em aumento da dotação orçamentária anual;
6. Deliberar, previamente, sobre a celebração de convênios e respectivos aditamentos que prevejam repasse de recursos financeiros pelo Distrito Federal, a título de contrapartida, e impliquem aumento da dotação orçamentária anual;
7. Deliberar sobre reajustes de contratos cujo percentual esteja acima do limite estabelecido na legislação vigente; e
8. Deliberar sobre alterações nos limites da dotação orçamentária anual, considerando as disponibilidades financeiras apresentadas pela Secretaria de Estado de Fazenda.

A Governança/DF é composta pelos seguintes membros:

1. Secretário de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão;
2. Secretário de Estado de Fazenda;
3. Secretário de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais; e
4. Procurador-Geral do Distrito Federal.

A coordenação da Governança/DF é exercida pelo Secretário de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão e, no seu impedimento, pelo Secretário de Estado de Fazenda.

São órgãos da Governança/DF:

- **Comitê de Políticas de Pessoal – CPP**, a quem compete:
 1. Analisar e deliberar sobre: a) políticas salariais dos servidores e empregados públicos; b) políticas e diretrizes de desenvolvimento de recursos humanos; c) benefícios trabalhistas destinados a servidores e empregados; d) quadros de pessoal, incluídas as tabelas de cargos efetivos e empregos permanentes e de cargos e empregos em comissão, os sistemas de classificação de cargos e empregos, os planos de retribuição de cargos e empregos, os planos de lotação, de carreira e de cargos e salários; e) realização de concursos públicos ou processos seletivos simplificados; f) nomeação de aprovados em processos seletivos de qualquer natureza; g) programas de desligamento voluntário ou de incentivo à aposentadoria; h) demais ações pertinentes à área de recursos humanos;
 2. Opinar sobre ações que acarretem aumento de despesa de pessoal, bem como projetos de lei cuja matéria seja afeta à área;
 3. Decidir, em grau de recurso, sobre os processos de acumulação de cargos; e
 4. Providenciar os atos necessários à publicação das deliberações do Comitê de Políticas de Pessoal nas matérias relativas a pessoal.
- **Comitê de Governança das Empresas Públicas – CEP**, cujas atribuições são:
 1. Propor diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária do Distrito Federal nas empresas estatais com vistas à: a) defesa dos interesses do Distrito Federal, como acionista; b) promoção da eficiência na gestão, inclusive quanto à adoção das melhores práticas de governança corporativa; c) aquisição e venda de participações detidas pelo Distrito Federal, inclusive o exercício de direitos de subscrição; d) atuação das empresas estatais distritais na condição de patrocinadoras de planos de benefícios administrados por entidades fechadas de previdência complementar; e) fixação da remuneração

- de dirigentes; f) fixação do número máximo de cargos de livre provimento; g) expectativa de retorno do capital dos investimentos com recursos do Distrito Federal; h) distribuição de remuneração aos acionistas; i) divulgação de informações nos relatórios da administração e demonstrativos contábeis e financeiros, no caso das empresas públicas e sociedades de capital fechado;
2. Estabelecer critérios para avaliação e classificação das empresas estatais distritais, com o objetivo de traçar políticas de interesse do Distrito Federal, tendo em conta, entre outros, os seguintes aspectos: a) desempenho econômico-financeiro; b) práticas adotadas de governança corporativa; c) gestão empresarial; d) setor de atuação, porte, ações negociadas em bolsas de valores nacionais e internacionais; e) recebimento de recursos do Tesouro a título de despesas correntes ou de capital; f) desempenho operacional das empresas públicas e sociedades de economia mista;
 3. Estabelecer critérios e procedimentos, a serem adotados pelos órgãos competentes, para indicação de diretores e representantes do Governo do Distrito Federal nos conselhos de acionistas, nos conselhos de administração e nos conselhos fiscais das empresas estatais distritais, observados, entre outros, os seguintes requisitos: a) capacitação técnica; b) conhecimentos afins à área de atuação da entidade e à função a ser nela exercida; c) reputação ilibada;
 4. Estabelecer diretrizes para a atuação dos representantes do Governo do Distrito Federal nos conselhos de acionistas, nos conselhos de administração e nos conselhos fiscais, ou órgãos com funções equivalentes, das empresas estatais distritais e de sociedades de economia mista;
 5. Estabelecer padrão de conduta ética dos representantes do Governo do Distrito Federal nos conselhos de acionistas, nos conselhos de administração e nos conselhos fiscais das empresas estatais distritais e de sociedades de economia mista, sem prejuízo das normas por elas já definidas;
 6. Apreciar as matérias referentes à gestão de pessoas nas empresas públicas e sociedades de economia mista do Distrito Federal, considerando os critérios de legalidade, oportunidade e conveniência;

7. Opinar sobre ações que acarretem aumento de despesa de pessoal nas empresas públicas e sociedades de economia mista do Distrito Federal, bem como sobre os projetos de lei relativos ao pessoal dessas instituições; e
 8. Celebrar contratos de gestão com as empresas públicas e sociedades de economia mista do Distrito Federal e realizar o acompanhamento e monitoramento deles.
- **Comitê da Qualidade do Gasto Público – CQG**, que tem como alçada:
 1. Analisar os aspectos orçamentários e financeiros de contratos, convênios, gestão patrimonial e processos administrativos e financeiros que venham a impactar o orçamento e as finanças do Distrito Federal;
 2. Propor fontes de financiamentos para demandas de créditos adicionais;
 3. Deliberar sobre as alterações orçamentárias e liberações de contingenciamento de montante global inferior a R\$ 1.000.000,00, quando não houver a indicação da fonte de cancelamento;
 4. Deliberar sobre a assinatura e a renovação de contratos de fornecimento de bens até R\$ 2.000.000,00; e
 5. Deliberar sobre a autorização do pagamento de diárias, passagens aéreas, participação em cursos, congressos, seminários e eventos afins.

De imediato, cumpre destacar que a institucionalização formal da Governança/DF, no primeiro dia de mandato de um novo governo, denota disposição em estabelecer não só uma adequada ligação entre objetivos estratégicos e recursos orçamentários, mas, também, de promover direcionamento para as atividades empreendidas pelos demais órgãos e garantir que as ações tenham continuidade.

Constituem evidências desse alinhamento estratégico (i) a sujeição dos órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, incluídas as que fazem parte do Orçamento do Fundo Constitucional do Distrito Federal, bem como as empresas públicas dependentes do Tesouro distrital às deliberações da Governança/DF; (ii) a sujeição das sociedades de economia mista e das empresas públicas não dependentes do Tesouro distrital a diretrizes específicas da Governança/DF; e (iii) a responsabilização pessoal do ordenador de despesa que assumir obrigações sem prévia anuência da Governança/DF.

Do exame das competências da Governança/DF conclui-se que sua atuação vai além das habitualmente exercidas por juntas de controle da execução orçamentária e financeira voltadas para aprimorar a aplicação do orçamento. A ela atribui-se pelo menos três mecanismos de governança de Centro de Governo: estratégia, coordenação e supervisão, na medida em que é presidida pelo titular da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG, órgão central de planejamento e orçamento do Governo do Distrito Federal. Deixa-se de lado, porém, normas relativas a transparência, não havendo qualquer referência a boas práticas de comunicação e *accountability*.

Não obstante a inexistência de normas relativas a mecanismos de transparência, não resta dúvida que a Governança/DF exerce o papel de Centro de Governo, uma vez que, de acordo com o BID (2013b, p. 30-31), o Centro de Governo tem a função de planejar estrategicamente os programas, prover orientação estratégica, alinhar os programas de governo com o orçamento, adaptar os programas de acordo com as circunstâncias e realizar uma análise prospectiva.

Nesse contexto, convém ter presente que a função de planejamento exercida pela Governança/DF se refere à visão macro de governo, estando condicionada a único objetivo: criar condições para garantir o equilíbrio orçamentário e financeiro no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal.

Cumprir enfatizar ainda que a Governança/DF não planeja todas as ações de governo. A ela compete o planejamento estratégico, uma visão com um horizonte temporal mais amplo que ajude a manter o foco da administração e a guiar o processo político. Esse planejamento, elaborado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG e apresentado sob a forma de mapa estratégico, abrange o período de 2016-2019 e estabelece três grandes entregas que deverão caracterizar o legado do atual governo:

1. Aumentar a qualidade de vida e reduzir a desigualdade social;
2. Conquistar a confiança da população no Estado; e
3. Tornar Brasília modelo de cidade sustentável.

Para alcançar essas entregas, o planejamento estratégico está apoiado em cinco eixos estratégicos:

1. Viver bem, direito de todos;
2. Economia mais competitiva;
3. Território planejado e estruturado;
4. Todos por Brasília; e
5. Governo ético, transparente e com foco em resultados.

No primeiro eixo (Viver bem, direito de todos) estão fixados seis objetivos estratégicos a serem alcançados com os programas e ações inscritos no Plano Plurianual 2016-2019, quais sejam: (i) ampliar a capacidade de atender as necessidades de saúde com foco na prevenção; (ii) promover o amplo acesso e a qualidade de educação; (iii) aumentar a sensação de segurança, reduzindo a violência e a criminalidade; (iv) promover a cidadania e a proteção e inclusão social; (v) valorizar a cultura como instrumento de desenvolvimento econômico e social; e (vi) democratizar o acesso a atividades esportivas e de lazer.

Compõem o segundo eixo (Economia mais competitiva) três objetivos estratégicos almejados pela ação governamental: (i) promover ambiente favorável ao desenvolvimento de negócios e à geração de emprego e renda; (ii) consolidar Brasília como polo turístico nacionalmente atrativo; e (iii) tornar Brasília destaque em ciência, desenvolvimento tecnológico e inovação.

O terceiro eixo (Território planejado e estruturado) aponta para a persecução dos seguintes objetivos estratégicos: (i) ampliar a mobilidade, tornando mais atrativos o transporte coletivo e o não motorizado; (ii) ampliar o acesso a serviços públicos de infraestrutura com qualidade e regularidade; (iii) garantir a proteção e o uso sustentável do meio ambiente; e (iv) promover o planejamento, o ordenamento e a regularização territorial de forma integrada e sustentável.

São objetivos estratégicos do quarto eixo (Todos por Brasília): (i) tornar o cidadão protagonista na formulação e no controle das políticas públicas; e (ii) tornar o servidor público elemento fundamental para a implantação da estratégia de governo.

Por fim, o quinto eixo (Governo ético, transparente e com foco em resultados) requer o alcance de dois objetivos estratégicos: (i) assegurar o equilíbrio fiscal para garantir a capacidade de investimento do governo; e (ii) dotar o Governo do Distrito Federal de mecanismos que ampliem a capacidade de execução e da gestão para resultados.

A conexão entre o mapa estratégico, o Plano Plurianual e o orçamento ocorre por meio de uma abordagem sequencial, que implica a separação dos processos de planejamento estratégico e orçamento. O ciclo de planejamento teve início com o estabelecimento de objetivos e prioridades, depois passou-se ao desenvolvimento dos planos e metas para cada unidade do governo, e, finalmente, definiu-se o orçamento por meio de uma abordagem top-down na qual o órgão central de planejamento e orçamento define os tetos a que cada unidade estará sujeita.

4.2 Esforço para reequilibrar as contas do governo

Muito embora a contabilidade oficial registre déficit primário de R\$ 514,151 milhões no exercício financeiro de 2014, a exatidão desse dado ainda é objeto de questionamento seja na esfera oficial quanto por parte da sociedade em geral. Na esfera oficial, o Tribunal de Contas do Distrito Federal ainda não julgou as contas de governo relativas a 2014. E no que diz respeito à sociedade, diante dos efeitos da crise tanto para o setor privado quanto para o funcionalismo público local, persistem não só a desconfiança de manipulação dos números, mas, também o interesse em se saber como as contas do Governo do Distrito Federal chegaram a essa situação.

De acordo com levantamentos realizados pelo poder Executivo e relatados ao presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal – Ofício nº 393/2015-GAG, de 31 de dezembro de 2015 –, a crítica situação financeira e orçamentária das contas públicas distritais pode ser explicada com base em três fatores:

- “5.1.) elevação das despesas obrigatórias de caráter continuado com pessoal, ocasionadas pelos reajustes concedidos aos servidores distritais em 2013 e 2014, com impacto nos anos seguintes, sem apresentar fonte de receita suficiente para custear a despesa e, ainda, com cálculo subestimado do impacto financeiro e orçamentário, que acabaram pressionando todo o orçamento do DF;
- 5.2) assunção de despesas correntes sem o devido lastro financeiro e orçamentário, derivadas de inúmeras despesas assumidas sem que houvessem condições materiais de serem honradas;
- 5.3) os sucessivos cancelamentos de empenhos no final de 2014, que retiraram do registro contábil de 2014 mais de R\$ 1 bilhão, fato que pressionou excessivamente o orçamento de 2015 para pagar despesas de 2014”.

O cenário fiscal de 2015 começou a ganhar contornos de crise reconhecida com a publicação, em 30 de janeiro daquele ano, do Relatório de Gestão Fiscal que

consolidou dados de janeiro a dezembro de 2014. Esse relatório revelou que o total de despesas com pessoal em 2014 atingira o montante de 46,93% da receita líquida corrente, configurando gastos acima do limite prudencial de 46,55% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Posteriormente, no curso do Processo nº 15601/2015-e, o corpo técnico do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF refez o cálculo de gastos com pessoal relativo ao 1º quadrimestre de 2015 e chegou a um percentual de 49,12% da receita corrente líquida, o que configuraria extrapolação do limite máximo de 49% da LRF.

Por sua vez, o Relatório de Gestão Fiscal publicado em 30 de maio de 2015, que consolidou dados de 1º de maio de 2014 a 30 de abril de 2015, apontou gastos com pessoal no montante de 48,01% da receita corrente líquida. Ainda acima do limite prudencial, mas já abaixo do índice calculado pelo corpo técnico do TCDF para o quadrimestre anterior.

Em 14 de setembro de 2015, foram publicados os dados do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 2º quadrimestre de 2015, que consolidou dados do período compreendido entre 1º de setembro de 2014 e 31 de agosto de 2015. Os gastos com pessoal nesse período extrapolaram o limite máximo da LRF, chegando ao patamar de 50,8% da receita corrente líquida, fato sem precedentes na história do Distrito Federal. Tal situação, de acordo com a explicação encaminhada ao presidente do TCDF, “decorre dos efeitos da **implantação dos aumentos remuneratórios concedidos a muitas carreiras nos oito últimos meses de 2014 e nos quatro primeiros meses de 2015**” (Ofício nº 393/2015-GAG, grifos do original).

Para além do que determina a LRF, o Governo do Distrito Federal resolveu considerar em seus cálculos as despesas com pessoal cobertas pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, que mantém a segurança pública e contribui para o custeio das folhas da educação e da saúde. Com isso, chegou ao percentual de 75,40% dos recursos públicos de que dispõe o Distrito Federal sendo usados para o custeio de pessoal”, que utiliza como elemento argumentativo:

“É uma situação gravíssima e que impede o regular funcionamento da Administração Pública local, em especial a prestação adequada de serviços essenciais de saúde, educação, transporte, segurança, limpeza pública, etc., além de impedir investimentos necessários e urgentes às cidades e a seus habitantes e ao incremento da economia distrital” (Ofício nº 393/2015-GAG).

Os efeitos da reiterada prática conhecida como “pedalada”, e que consiste em transpor para o exercício seguinte as despesas ou compromissos assumidos no exercício anterior, sem respeito aos comandos da LRF (arts. 1º, § 1º e 42) e da Lei 4.320/64 (arts. 35, II e 60) também foram contabilizados no orçamento de 2015 e denunciados fatores irregulares. A embalar a denúncia a retórica de que:

“Nos primeiros dias de janeiro de 2015, o governo foi surpreendido com o caixa extremamente baixo e com o não pagamento das folhas de saúde e educação de dezembro de 2014, além do não pagamento do décimo terceiro salário devido em dezembro de 2014, de férias e horas extras dos servidores das áreas de saúde e educação” (Ofício nº 393/2015-GAG).

Questões político-partidárias à parte, o fato é que, para não continuar desrespeitando dispositivos legais e Decisões do TCDF (2.520/2007, 2.768/2011, 2.317/2012 e 6.530/2012), o governo o governo foi obrigado a destinar parte volumosa do orçamento de 2015 para arcar com despesas obrigatórias do exercício de 2014 deixadas sem o devido lastro orçamentário e financeiro.

Somente com gastos de pessoal do exercício de 2014, o governo foi obrigado a onerar o orçamento de 2015 em cerca de R\$ 1 bilhão, pagos como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA e quitadas por completo em abril de 2015.

A Nota Informativa Conjunta nº 3/2015, das Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão, datada de 30 de dezembro de 2015, assim resume a dívida encontrada:

“15.1) Despesas sem orçamento (sem registro contábil) e sem lastro financeiro – Despesas de Exercícios Anteriores – DEA [grifos do original]. Despesas foram realizadas em 2014 e empenhos foram cancelados, gerando passivo que era desconhecido em janeiro de 2015. Tem-se quatro fatos de destaque: (a) foram pagos em 2015 cerca de 1,2 bilhão de reais de despesas de 2014; (b) tais despesas pressionaram o orçamento de 2015 de maneira inequívoca e nunca vista no Distrito Federal; (c) não havia para tais despesas lastro financeiro, o que fere o art. 42 da LRF; (d) a contabilização de despesas creditícias anteriores, na data de dezembro 2015, encontra-se em aproximadamente 1,3 bilhão, o que afetará também futuros exercícios.

15.2) Despesas com orçamento sem lastro financeiro – Restos a Pagar – RAP [grifos do original]. O governo anterior deixou restos a pagar no valor aproximado de R\$ 887 milhões, sem lastro financeiro. Até a data a data de 28 de dezembro 2015, haviam sido pagos R\$ 572 milhões de reais com recursos do orçamento de 2015”.

Da mesma forma, o cenário de desequilíbrio orçamentário e financeiro encontrado em 2015 foi detectado pelo TCDF em auditoria para verificação de eventual descumprimento do art. 42 da LRF (Processo nº 32.137/2014).

Os achados do referido procedimento administrativo, conduzido pelo Núcleo de Acompanhamento da Gestão Fiscal da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública do TCDF, convergem com aqueles apontados pelas Secretarias de Estado da Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão (Nota Informativa Conjunta nº 3/2015).

Tamanha é essa convergência que, em correspondência endereçada ao presidente do TCDF (Ofício nº 393/2015-GAG), o governador cita os itens 2.2.1.3 e 2.2.1.4 do Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15:

“2.2.1.3 CAUSAS

100. Entre as possíveis causas para a ocorrência do achado em consideração, pode-se indicar as seguintes: ineficiência e ineficácia no processo de planejamento e orçamentação das receitas e despesas públicas do DF, bem assim na gestão dos recursos financeiros do DF, evidenciadas pela fixação e execução de despesas sem suficiente crédito orçamentário e disponibilidade financeira; ausência de mecanismo ou sistema específico de controle sob a contratação de obrigações de despesas nos últimos oito meses de mandato do Chefe do Poder Executivo, visando evitar o descumprimento do art. 42 da LRF.

2.2.1.4 EFEITOS

101. Os principais efeitos decorrentes da contratação de obrigações de despesas no período de 1º de maio a 31 de dezembro de 2014 sem suficiente disponibilidade financeira para o seu custeio são: inobservância de norma legal afeta à matéria; oneração do orçamento público do exercício subsequente, com possível prejuízo ao equilíbrio fiscal; possível comprometimento da gestão iniciada no mandato seguinte, pelo Chefe do Poder Executivo, dada a necessidade de conciliar a execução de planos e projetos governamentais com elevado endividamento de curto prazo e escassez de recursos financeiros.”

Em que pese o firme propósito de criar condições para garantir o equilíbrio orçamentário e financeiro no âmbito do poder Executivo do Distrito Federal, a atuação vigorosa da Governança/DF não foi suficiente para reverter a situação de déficit orçamentário vislumbrada no início de 2015. Subestimada, a previsão de gastos com pessoal na Lei Orçamentária Anual de 2015 era de R\$ 16,8 bilhões, enquanto que a despesa real atingiu R\$ 19,3 bilhões. Some-se a isso a frustração de R\$ 1,2 bilhão na receita de origem tributária, em função do ambiente de recessão econômica.

O esforço de institucionalização e operacionalização da Governança/DF foi complementado por um conjunto de decretos, publicados pelo GDF no primeiro dia útil de 2015. Assim, foram estabelecidas normas para:

1. Governança e celebração de contratos de gestão com todas as empresas estatais;
2. Limitações da despesa pública: (i) contingenciamento de 100% (cem por cento) dos investimentos; (ii) contingenciamento de 20% (vinte por cento) de outras despesas correntes; e (iii) autorização para emissão de empenhos limitada a 2/12 (dois doze avos) das dotações aprovadas na Lei Orçamentária de 2015 até a publicação da Programação Orçamentária e o Cronograma de Desembolso para o exercício;
3. Reconhecimento de despesas de exercícios anteriores e redução de 25% (vinte e cinco por cento) do montante global dos contratos de duração continuada;
4. Adiamento e suspensão de benefícios fiscais e distribuição de terrenos;
5. Adiamento de procedimentos licitatórios e para contratações fundamentadas em situação emergencial em vigência; e
6. Racionalização e controle de despesas públicas mediante: (i) recadastramento e programa de auditoria da folha de pagamentos e de seus respectivos sistemas (ii) avaliação da necessidade de manutenção dos contratos administrativos vigentes, visando promover ampla renegociação, com vistas a obter redução de no mínimo 20% (vinte por cento) sobre o valor do saldo a executar.

A partir desse conjunto normativo, a Governança/DF pode colocar em prática ampla reprogramação orçamentária por meio de alterações do Quadro de Detalhamento de Despesas – QDD, com remanejamentos entre despesas e entre unidades.

A Tabela 1 demonstra a economia obtida com reprogramações nas 25 maiores unidades orçamentárias em 2015. Para tanto foram considerados o saldo orçamentário vigente na data da reunião da Governança/DF.

Tabela 1 – Demonstrativo da Reprogramação Orçamentária 2015

UNIDADE		ORÇAMENTO	UNIDADE	GOVERNANÇA	ECONOMIA d = (c - b)
		Data da Reunião a	PROPOSTO b	APROVADO c	
9101	SECRET. DA CASA CIVIL DO DF	281.401.134,00	465.844.047,19	278.649.153	-187.194.894,19
10101	VICE-GOVERNADORIA DO DISTRITO FEDERAL	9.006.934,00	12.588.309,42	12.551.407	-36.902,42
11101	SECRET. DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E SOCIAIS	59.528.644,00	117.298.621,00	31.634.010	-85.664.611,00
14101	SECRET. DE AGRIC., ABASTECIM. E DESENVOLVIMENTO RURAL	143.174.227,00	147.353.742,00	143.174.227	-4.179.515,00
14203	EMATER	86.988.022,00	84.336.631,00	88.309.179	3.972.548,00
16101	SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA DO DISTRITO FEDERAL	149.059.843,00	161.812.153,94	148.483.584	-13.328.569,94
18101	SECRET. DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL	2.450.644.459,00	3.365.484.372,40	2.666.963.919	-698.520.453,40
18903	FUNDO DE MAN. E DESENV. DA EDUC. BÁSICA - FUNDEB	1.821.455.357,00	1.821.455.357,00	1.821.455.357	0,00
19101	SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DO DISTRITO FEDERAL	1.258.247.022,00	1.436.365.386,10	1.403.344.491	-33.020.895,10
20101	SECRET. DE ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	42.673.429,00	44.594.251,92	44.594.252	0,08
21101	SECRET. DE MEIO AMBIENTE - SEMA	53.478.326,00	56.218.834,86	55.951.926	-266.908,86
22101	SECRET. DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS	1.292.151.049,00	1.298.151.048,35	1.241.822.370	-56.328.678,35
23901	FUNDO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL	4.684.610.460,00	5.557.356.588,00	5.186.849.288	-370.507.300,00
24101	SECRET. DE SEGURANÇA PÚBLICA E DA PAZ SOCIAL	236.920.646,00	337.370.259,44	195.493.344	-141.876.915,44
25101	SECRET. DE TRABALHO E DO EMPREENDEDORISMO	75.145.363,00	86.592.169,00	74.555.755	-12.036.414,00
26101	SECRET. DE MOBILIDADE	1.236.965.293,00	1.288.888.866,44	1.222.474.846	-66.414.020,44
26206	METRÔ	1.010.031.588,00	1.029.860.828,00	1.010.031.588	-19.829.240,00
27101	SECRET. DE TURISMO	48.616.007,00	56.774.205,93	55.110.150	-1.664.055,93
28101	SECRET. DA GESTÃO DO TERRITÓRIO E HABITAÇÃO	53.070.497,00	54.451.594,00	51.295.078	-3.156.516,00
34101	SECRET. DE ESPORTE E LAZER	75.825.669,00	138.155.960,96	76.807.132	-61.348.828,96
40101	SECRET. DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	9.615.133,00	13.782.798,22	15.376.699	1.593.900,78
44101	SECRET. DE JUSTIÇA E CIDADANIA	180.156.133,00	298.032.267,77	223.173.213	-74.859.054,77
45101	CONTROLADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL	54.134.783,00	66.080.299,14	65.429.141	-651.158,14
51101	SECRET. DE POLÍTICAS PARA CRIANÇAS, ADOLESCENTES E JUVENTUDE	247.425.186,00	321.481.953,00	244.238.108	-77.243.845,00
57101	SECRET. DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, IGUALDADE RACIAL E DIREI	24.533.743,00	24.533.743,00	21.346.665	-3.187.078,00
TOTAIS		15.584.858.947	18.284.864.288	16.379.114.882	-1.905.749.406,08

Fonte: Governança/DF.

Em outra frente, destacam-se: a redução de 4,6 mil cargos comissionados, o que corresponde a 53% dos comissionados sem vínculo; a redução do número de Secretarias, de 38 para 17; e a diminuição de gastos com aluguel de carros, com gasolina, com passagens aéreas, com diárias, com aluguel de imóveis, com revisões contratuais e com o cancelamento de eventos. Em conjunto, tais medidas levaram a uma economia estimada pelo governo em cerca de R\$ 1 bilhão no decorrer do ano de 2015.

Além disso, medidas legislativas de aumento de arrecadação e o adiamento da implementação de aumentos remuneratórios concedidos em 2013 e 2014 compuseram o arsenal de medidas afiançadas pela Governança/DF com vistas a assegurar o pagamento dos salários dos servidores e terceirizados, o adimplemento de despesas correntes inadiáveis (nas áreas de saúde, de limpeza, de transporte, de segurança e de educação) e a manutenção da máquina pública.

As medidas legislativas propostas foram, em grande maioria, convertidas em lei. Dentre elas destacam-se o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal – REFIS,

lançado em junho de 2015. O REFIS garantiu aos cofres públicos o retorno imediato de R\$ 258 milhões, a expectativa de outros R\$ 959 milhões em parcelas, além de desafogar a Vara de Execução Fiscal com a baixa de mais de 70 mil processos.

Para complementar o pagamento da folha salarial, a Câmara Legislativa também aprovou proposta de utilização de recursos vinculados aos fundos distritais. A Lei Complementar nº 894, de 2 de março de 2015, autorizou o Governo do Distrito Federal a movimentar R\$ 180 milhões que viabilizaram o pagamento de salários no início do ano. Em setembro, nova autorização desta vez para utilizar R\$ 240 milhões mensais de rendimentos de capitalização dos fundos do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV, até o limite de R\$ 1,2 bilhão, para complementação da folha de salários e afastamento do risco de inadimplimento (Lei Complementar nº 899, de 30 de setembro de 2015).

A articulação política com a Câmara Legislativa seria fundamental não só para a aprovação de crédito suplementar para a saúde, como também para que os deputados distritais direcionassem todas as emendas parlamentares para a manutenção dos serviços prioritários da área, o que resultou num reforço de mais de R\$ 300 milhões.

Ainda no âmbito de saneamento das finanças públicas, há que se destacar iniciativa do Executivo aprovada pela Câmara Legislativa para alterar parcialmente a Lei nº 5.389, de 13 de agosto de 2014, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2015, sepultando a prática das chamadas “pedaladas fiscais”.

Motivada pela necessidade de atendimento a determinações do Tribunal de Contas do Distrito Federal (Decisões nº 2317/2012, nº 6530/2012, nº 3313/2015 e 3398/2015), a alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015 permitiu ao Executivo contabilizar integralmente a folha do mês de dezembro, mediante o aporte de R\$ 1,6 bilhão que foram inscritos em Restos a Pagar, e liquidados a partir de janeiro de 2016.

A referida alteração produziu acréscimo de R\$ 467,5 milhões sobre a meta de resultado primário constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015. Com isso a previsão de déficit primário passou de R\$ 1,724 bilhão para R\$ 2,192 bilhões. Cuidou-se, ainda, de corrigir a meta inicialmente prevista para a despesa de pessoal e encargos sociais, passando de R\$ 16,865 bilhões (Lei nº 5464/2015) para R\$ 19,888

bilhões, já considerado o pagamento da folha de dezembro dentro do exercício de 2015.

De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 20, de 29 de janeiro de 2016, ao final do 3º quadrimestre de 2015, o Distrito Federal apresentou uma receita total realizada de R\$ 25,9 bilhões contra uma despesa total empenhada de R\$ 27,7 bilhões, gerando um déficit orçamentário de R\$ 1,8 bilhão.

Já o resultado primário, que permite verificar o grau de autonomia do Estado para honrar os pagamentos de suas despesas correntes (inclusive as de pessoal), de suas despesas de capital (incluídos os investimentos) e ainda gerar poupança para atender ao serviço de sua dívida, mediante a utilização de receitas próprias e transferências constitucionais e legais, revelou a existência de um déficit de R\$ 2,5 bilhões. Resultado esse que, conforme já mencionado, foi influenciado pelo empenho de despesas com a folha de pagamento salarial dos servidores distritais de competência do mês de dezembro/2015 naquele próprio mês, em obediência às normas estabelecidas na Lei 4.320/64.

A Tabela 2 detalha o resultado primário alcançado em 2015.

Tabela 2 – Resultado Primário 3º quadrimestre de 2015

RESULTADO PRIMÁRIO			Em mil Reais
ESPECIFICAÇÃO	REALIZADO - JANEIRO A DEZEMBRO		
	2014	2015	VARIAÇÃO NOMINAL 2015/2014 (%)
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES	17.478.882	24.593.677	0,41
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL	393.635	112.027	(0,72)
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	17.872.517	24.705.704	0,38
DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES	16.714.543	26.478.389	0,58
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL	1.672.124	752.541	(0,55)
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL	18.386.668	27.230.930	0,48
RESULTADO PRIMÁRIO	(514.151)	(2.525.226)	(3,91)
SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (SUPERÁVIT)	570.060	1.535.914	1,69
RESULTADO PRIMÁRIO REAL	55.909	(989.312)	1,23

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária 6º Bimestre 2015

Obs.: Do valor de R\$ 1.535.914 (indicado na Tabela 2), R\$ 1.210.485 se referem às transferências não realizadas ao IPREV/DF, de outubro a dezembro de 2015.

As despesas com pessoal e encargos sociais do poder Executivo também encerraram 2015 acima do limite prudencial estabelecido pela LRF, conforme demonstra a Tabela 3.

Tabela 3 – Despesas de pessoal e limites da LRF

DESPESA COM PESSOAL - PODER EXECUTIVO	ÚLTIMOS 12 MESES			
	3º Q/2014		3º Q/2015	
	RS Mil	% sobre a RCL	RS Mil	% sobre a RCL
TOTAL DA DESPESA COM PESSOAL PARA FINS DE APURAÇÃO DO LIMITE - TDP	8.214.373	46,93%	8.635.836	46,78%
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III, art. 20 LRF)	8.577.092	49,00	9.046.126	49,00
LIMITE PRUDENCIAL (§ único, art. 22 da LRF)	8.148.238	46,55	8.593.819	46,55

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal 3º Quadrimestre 2015

Por fim, ao analisar-se indicadores de gestão disciplinados pela LRF, tem-se que, à exceção do índice de pessoal, os números apurados ao fim do 3º quadrimestre de 2015 apontam o cumprimento das metas fiscais. A Tabela 4 compara os indicadores dos exercícios de 2014 e 2015.

Tabela 4 – Indicadores de gestão da LRF

RESUMO DOS INDICADORES FISCAIS	QUADRIMESTRES (Em bilhões)			
	3º Q/2014		3º Q/2015	
	R\$	% da RCL	R\$	% da RCL
DESPESA COM PESSOAL - PODER EXECUTIVO				
Total da Despesa com Pessoal para fins de apuração do Limite - TDP	8.214	46,93%	8.636	46,78%
Limite Máximo (incisos I, II e III, art. 20 LRF)	8.577	49,00%	9.046	49,00%
Limite Prudencial(§ único, art. 22 da LRF)	8.148	46,55%	8.594	46,55%
Saldo (limite prudencial menos executado)	(66)	-0,38%	(42)	-0,23%
DÍVIDA CONSOLIDADA				
Dívida Consolidada Líquida	3.619	20,67%	4.658	25,23%
Limite definido por Resolução do Senado Federal	35.009	200,00%	36.923	200,00%
Saldo (limite definido pelo Senado menos executado)	31.390	179,33%	32.265	174,77%
GARANTIAS DE VALORES				
Total das Garantias	185	0,00%	207	1,12%
Limite definido por Resolução do Senado Federal	3.851	22,00%	4.062	22,00%
OPERAÇÕES DE CRÉDITO				
Operações de Crédito Internas e Externas	488	2,79%	581	3,15%
Limite definido pelo Senado Federal para Op. De Crédito Internas e Externas	2.801	16,00%	2.954	16,00%
Operação de Crédito por Antecipação de Receita	-	-	-	-
Limite definido pelo Senado Federal para Op. De Crédito por Antecipação de Receita	1.225	7,00%	1.292	7,00%
LIMITES DA EDUCAÇÃO				
MDE	MÍNIMO 25,00%	APURADO 27,90%	MÍNIMO 25,00%	APURADO 28,26%
FUNDEB	984	1.728	1.004	1.813
Pagamento de Profissionais do Magistério da Educação Básica	60,00%	103,04%	60,00%	103,33%
LIMITES DA SAÚDE				
Aplicação em ações de serviços públicos de saúde	MÍNIMO 1.757	APURADO 2.469	MÍNIMO 1.834	APURADO 2.999

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária 6º Bimestre 2015/ Relatório de Gestão Fiscal 3º Quadrimestre 2015

4.3 Achados da pesquisa

Um Centro de Governo forte facilita o equilíbrio entre políticas e programas ideais, por um lado, e limitações política e práticas, por outro, o que inclui a necessidade de mais realizações com menos recursos. E isso se faz necessário, principalmente diante da dimensão da tarefa imposta à Governança/DF, qual seja: (i) manter o equilíbrio econômico-financeiro do Distrito Federal e de ajuste do fluxo de gastos, previsto na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000; (ii) estabelecer medidas visando à redução do custo da máquina pública distrital, assegurando o funcionamento contínuo dos serviços públicos prestados; (iii) manter as obras e os investimentos públicos indispensáveis ao incremento da economia local; e (iv) preservar os empregos públicos, bem como assegurar a regularidade dos pagamentos a fornecedores e aos servidores públicos do Distrito Federal.

Assim, passemos ao terceiro objetivo específico desta pesquisa, qual seja: verificar, a partir de referencial teórico elaborado pelo TCU (2016), a existência de boas práticas de governança no que se refere ao exercício da função estratégica voltada para a prevenção e gestão de riscos no âmbito do centro de governo.

A análise das normas relativas ao processo de planejamento e orçamento no âmbito do Governo do Distrito Federal e da atuação da Governança/DF ao longo de 2015 revela que:

1. A Governança/DF não dispõe de norma que trate da visão de longo prazo (entre dez e 20 anos) definida em conjunto com diversos atores envolvidos na definição da agenda;
2. Seu planejamento estratégico está limitado ao cumprimento do ordenamento jurídico vigente (art. 165 da Constituição Federal; art. 149, inciso I e §§ 1º e 2º da Lei Orgânica do Distrito Federal; e Lei Complementar nº 101/200), que conferem ao Plano Plurianual – PPA e às Leis de Diretrizes Orçamentária uma estrutura de médio prazo: quatro anos para o PPA; e três anos para as Leis de Diretrizes Orçamentárias;
3. A Governança/DF atua a partir de quadro orçamentário estruturado com base em tetos definidos e alocados por meio de metodologia *top-down* (de cima para

baixo). Procedimento este que, de acordo com modelo proposto pelo Banco Mundial (2013), corresponde ao primeiro estágio de implementação de um orçamento plurianual: o *médium-term fiscal framework* (MTFF).

4. O planejamento de médio prazo está alinhado com os planos operacionais de curto prazo, de modo a garantir a execução das prioridades do Chefe do Executivo. Esse alinhamento se dá na medida em que o planejamento estratégico orienta a elaboração do Plano Plurianual, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais; e todos observam a mesma estrutura programática;
5. A alocação de recursos está vinculada ao planejamento estratégico na medida em que o Plano Plurianual não apenas observa a mesma estrutura programática presente nas Leis Orçamentárias Anuais como também desce ao nível de detalhamento das ações, fixando metas e estimando-lhes valores para execução ao longo de quatro anos;
6. Muito há que se avançar com relação a tomada de decisões baseadas em evidências, com enfoque nos resultados e consulta às partes interessadas de dentro e fora do governo; e
7. Impõe-se desenvolver, numa perspectiva integrada de governo, a capacidade de identificar e gerenciar riscos não apenas durante as crises, mas também durante o processo normal de tomada de decisão.

Mas, se o desafio imposto à Governança/DF é enorme, também o são as responsabilidades envolvidas no processo. Avaliar sinergias e sobreposições, bem como verificar o desempenho do governo em relação a critérios de desempenho bem definidos, implica em maior transparência.

No âmbito interno do governo, a determinação de garantir o equilíbrio orçamentário e financeiro burocratizou a tomada de decisão, impôs cerceamentos à atuação das unidades orçamentárias e instituiu a responsabilização pessoal do ordenador de despesa que assumir obrigações sem prévia anuência da Governança/DF. Todavia, tamanho garrote orçamentário e financeiro não se fez acompanhar de normatização de procedimentos e estrutura necessárias para fazer frente a tarefa dessa envergadura, muito embora esses elementos estejam previstos no Decreto nº 37.173,

de 11 de março de 2016, que dispõem sobre os mecanismos de Governança no âmbito do Governo do Distrito Federal.

O referido decreto prevê em seu art. 16 que os procedimentos para encaminhamento de demandas à Governança/DF ou a seus órgãos serão regulamentados por ato a ser expedido pela Secretaria Executiva da Câmara. Da mesma forma, o art. 21 do mesmo decreto estabelece que a Governança/DF e seus respectivos órgãos farão publicar seus respectivos regimentos internos por meio de resolução. No entanto, o que se verifica na prática é a publicação apenas da Instrução Normativa nº 01, de 15 de abril de 2016, que trata da tramitação de documentos e sua análise, de sua organização e outras providências, conforme previsto pelo art. 16.

Quanto a comunicar resultados, constata-se a inexistência de publicação das atas das reuniões da Governança/DF ou mesmo de suas deliberações. Estas, de acordo com art. 16 da Instrução Normativa nº 01/2016, são apenas informadas aos interessados (unidades orçamentárias demandantes).

O descasamento entre intenção e prática se faz notar na própria evolução dos normativos que regem a atuação da Governança/DF. Editada inicialmente em janeiro de 2015, a Instrução Normativa nº 01 continha apenas 8 artigos e estabelecia um prazo mínimo para análise dos processos e tomada de decisão de quatro dias úteis. Posteriormente, esta regulamentação foi revogada pela Instrução Normativa nº 01, de 15 de abril de 2016, que tem 19 artigos e traz como principais inovações:

1. Revisão de prazos: o prazo mínimo para análise dos processos passa a ser de oito dias úteis e a tomada de decisão passa a depender da data prevista para a reunião do colegiado competente para deliberar sobre a matéria, de acordo com o objeto da demanda;
2. Inclusão de norma relativa a elaboração de pautas das reuniões, observado o critério de antiguidade previsto no inciso II do artigo 8º do Decreto nº 36.240/2015;
3. Determinação para que as reuniões ordinárias sigam calendário divulgado no endereço eletrônico da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (www.seplag.df.gov.br), no espaço destinado à Governança; e
4. Prescrição para que as Secretarias Executivas informem aos interessados os resultados das deliberações dos respectivos colegiados.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conquanto a institucionalização e operacionalização da Governança/DF ao longo de 2015 constituam evidências de que o fortalecimento das funções de planejamento, coordenação e monitoramento dos centros de governo podem resultar em aperfeiçoamento do desempenho governamental, a existência de lacunas a serem preenchidas nesse esforço de criar condições que assegurem o equilíbrio orçamentário e financeiro das contas do Governo do Distrito Federal indica a necessidade de estudos complementares. Esses estudos devem procurar demonstrar se os resultados e impactos das políticas públicas podem ser aperfeiçoados pelo trabalho dos centros de governo. E, uma vez comprovada essa relação, mapear os desafios para a consecução da boa governança de centro de governo.

Apesar de o governo do DF reconhecer em seu planejamento estratégico a importância da transparência, visto que dedica atenção especial à questão – eixos estratégicos 4 (Todos por Brasília) e 5 (Governo ético, transparente e com foco em resultados), na prática a Governança/DF permanece distante de medidas que possibilitem acesso e acompanhamento de seus atos.

Dentre as lacunas identificadas nesta pesquisa destacamos a necessidade de aperfeiçoamento normativo. Os regimentos internos a que se refere o Decreto nº 37.173, de 11 de março de 2016, regulariam o rito a ser observado pela Governança/DF e seus órgãos de modo ao estabelecer, por exemplo: prazos para análise e deliberação; respeito a ordem cronológica de recebimento das demandas encaminhadas pelas unidades orçamentárias; normas para ouvir os representantes das unidades orçamentárias demandantes em caso de dúvidas na instrução dos processos; possibilidade de os demandantes participarem das reuniões e fazerem sustentação oral de seus pleitos; e estabelecimento de instância recursal.

Para afastar a impressão passada aos órgãos governamentais e à sociedade de que a Governança/DF é um colegiado centralizador, autoritário e pouco transparente, encontros com todos os ordenadores de despesas, realizados ao longo do ano, poderiam explicitar a situação do Estado, colher subsídios e informações das unidades executoras, além de disseminar melhores práticas de governança e plena execução orçamentária e financeira. E, uma vez posta em prática essa maior

interação, disporia a Governança/DF de amplo espaço para delegar análises e deliberações dentro de certos parâmetros, reservando-se o poder de atuar como instância revisora nos casos de pedidos de reconsideração.

Ainda que possa estar distante a implantação de um segundo estágio de um quadro orçamentário plurianual que concilie a avaliação dos recursos que cada organismo público efetivamente necessita e o montante financeiro global disponível, consoante metodologia do *médium-term budget framework* (MTBF), conforme modelo Banco Mundial (2013) – a Governança/DF deveria divulgar, sistematicamente, relatórios com dados estáticos relacionados às demandas a ela submetidas, seu processo decisório e seus resultados.

Divulgados em portal na rede mundial de computadores, esses relatórios serviriam de base não só para deliberações futuras como para explicitar os benefícios sociais, econômicos, ambientais e as consequências resultantes das medidas propostas, a população a ser beneficiada e o impacto no patrimônio público do Distrito Federal. Ou seja, contribuiriam tanto para uma maior eficiência alocativa para atendimento de prioridades como para uma maior eficiência técnica na oferta de serviços públicos.

Por fim, transcorridos dois anos após o encerramento do exercício financeiro de 2014, é perturbador o fato de ainda não se conhecer ao certo o resultado das contas do Governo do Distrito Federal naquele ano. Fato este que só reforça a necessidade de aprimoramento das ações de controle, quer por meio das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), quer pelo surgimento de Instituições Fiscais Independentes (IFIs).

REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO/IEC 38500: Governança corporativa de tecnologia da informação**, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=40015>>. Acesso em 22 Nov. 2016.

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

ABRUCIO, F. L. Desafios contemporâneos para reforma da administração pública brasileira. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração Pública: Coletânea**. Título Original: *The handbook of public administration*. Tradutor: Sônia Midori Yamamoto e Miriam Oliveira. São Paulo, UNESP/ENAP, 2010.

AKUTSU, L. G. Dimensões da Governança Judicial e sua Aplicação ao Sistema Judicial brasileiro. **Revista Direito GV**, São Paulo, 8(1), p. 183-202, jan-jun-2012.

ALESINA, A.; HAUSMANN, R.; HOMMES, C; STEIN, E. Budget institutions and fiscal performance in Latin. **Journal of Development Economics**, v. 59, p. 253-273, 1999.

ALSTON, L. et al. **Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Brazil**. Inter-American Development Bank, 2006.

ALSTON, L. et al. **Who Decides on Public Expenditures?: A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Brazil**. Inter-American Development Bank, 2005.

ANAO. Australian National Audit Office. **Implementation of Programme and Policy Initiatives: making implementation matter**. Better Practice Guide, 2006

ARAÚJO, J. Da nova Gestão Pública para à nova governação pública: pressões emergentes na Administração Pública. Madureira, C; Asensio (Orgs.). **Handbook de Administração Pública**. Lisboa, INA Editora, 2013.

BANCO MUNDIAL. ***Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks***. 2013.

BANCO MUNDIAL. ***Governance and Development***, 1992.

BANCO MUNDIAL. ***Governance: The World Bank's experience***, 1994.

BANCO MUNDIAL. ***Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth***, 1989.

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

BENEDICTO, S. C. *et al.* Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, [S.I.], v. 15, p. 286-300, 2013.

BERLE, A.; MEANS, G. ***The modern Corporation and private property***. New York: Macmillan, 1932.

BEVIR, M. ***Key concepts in governance***. Sage, 2009.

BEVIR; RHODES, R. A. W. *A decentered theory of governance: rational choice, institutionalism, and interpretation*. **Institute of Governmental Studies**. University of California, Berkeley, 2001.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. ***El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile: La experiencia del Ministerio de la***

Presidencia y su Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (2010-13), Ago, 2013b. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5965/CDG-Chile-FINAL.pdf?sequence=4>>. Acesso em 09 Abr. 2017.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Governing to Deliver: Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean**. 2014. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6674/Governing-to-Deliver-Reinventing-the-Center-of-Government-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf?sequence=1>>. Acesso em 09 Jan. 2017.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Strengthening the Center of Government in Latin America and the Caribbean**, Out, 2013a. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6003/Strengthening-the-Center-of-Government-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf?sequence=1>>. Acesso em 08 Jan. 2017.

BIJOS, P.R.S. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. **Orçamento em Discussão**, n. 12, Brasília, Senado Federal, 2014.

BIZERRA, A.; ALVES, F. J. S.; RIBEIRO, C. M. A. Governança pública: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO, Bahia, 2012. **Anais**. Salvador: ANPAD, 2012.

BOOZ & COMPANY. **Center of Government: The Engine of Modern Public Institutions**. 2010.

BRASIL. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Gestão pública no século XXI: As Reformas Pendentes**. Brasília, 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília, 2ª versão, TCU, 2014a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília, TCU, 2014b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do centro de governo**. Brasília, TCU, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, nº 45, p. 49-95, 1990.

BUCHANAN, J. M. **Public Choice: The Origins and Development of a Research Program**. George Mason University, Center for Study of Public Choice, 2003.

CADBURY. **The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance. The report of the committee on the financial aspects of corporate governance**, 1992. Disponível em: <<http://www.jbs.cam.ac.uk/cadbury/report/>>. Acesso em 20 Nov. 2016.

COUTO, C.; ABRÚCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003.

DENHARDT, R. **Teoria Geral de Organizações Públicas**. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90. **Dados**, vol. 38, n. 3, 1995.

EDWARDS, M.; HALLIGAN, J.; HERRIGAN, B.; NICOLL, G. **Public sector governance in Australia**. The Australian National University (ANU), 2012.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século**, v. 21, p. 147-198, 2007.

FILC, G.; SCARTASCINI, C. **Budget institutions and fiscal outcomes: ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department**. In: Presentation at the Research Department 10th Year Anniversary Conference. Office of Evaluation and Oversight. Inter-American Development Bank. 2004.

FIORI, J. Governabilidade, por que e qual? **Revista Teoria e Debate**, v. 29, p. 57-62, Jun-Jul-Ago, 1995.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, [S.l.], v. 5, p. 117-136, 2004.

GALLON, A. V.; BEUREN, I. M. Análise da Relação entre Evidenciação nos Relatórios da Administração e o Nível de Governança das Empresas na Bovespa. **Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – EnANPAD**. Salvador, 2006.

GOOD, D. **The Politics of Public Money**. 2. ed. Canada, Institute of Public Administration of Canada, University of Toronto Press, 2014.

GRINDLE, M. *Good enough governance revisited*. **Development Policy Review**, vol. 25, n. 5, p. 553-574, 2007.

HALLERBERG, M.; STRAUCH, R; VON HAGEN, J. **Fiscal governance in Europe**. Cambridge University Press, 2009.

HALLERBERG, M.; STRAUCH, R; VON HAGEN, J. The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. **European Journal of Political Economy**, v. 23, n. 2, p. 338-359, 2007.

HEIDE, J. B. *Interorganizational governance in marketing channels*. **Journal of Marketing**, v. 58, n. 2, pp. 71-85, 1994.

HEIDEMANN, F. G. & KISSLER, L. Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. **RAP**, Rio de Janeiro, 40, maio/jun. 2006.

IBANHES, L. *et al.* Governança e regulação na saúde: desafios para a gestão na Região Metropolitana de São Paulo, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, v. 23, n. 3, p. 575-584, 2007.

INÁCIO, M. Entre presidir e coordenar: Presidência e Gabinetes multipartidários no Brasil. **Anais do Congresso Latino-Americano de Ciência Política**, Campinas, 3º Congresso, setembro, 2006.

JESSOP, B. *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on some Problems and Limits of Economic Guidance*. Lancaster University, 1999.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A. Governance indicators: Where are we, where should we be going?. **The World Bank Research Observer**, v. 23, n. 1, p. 1-30, 2008.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A; MASTRUZZI, M. Governance matters VIII: aggregate and individual governance indicators, 1996-2008. 2009. **World Bank Policy Research Working Paper No. 4978**. Disponível em <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4170/WPS4978.pdf>>. Acesso em 02 Nov. 2016.

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

LA PORTA, R. *et al.* *Investor protection and corporate governance*. **Journal of financial economics**, v. 58, n. 1, p. 3-27, 2000.

LAMEIRÃO, C. **A Casa Civil como estrutura de poder e controle da presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Niterói – RJ: Universidade Federal Fluminense, 2013.

LAMEIRÃO, C. A Casa Civil como instituição do Executivo Federal. **Desigualdade & Diversidade**, Rio de Janeiro, p. 143-184, 2011.

LEVI-FAUR, D. (ed.). **The Oxford handbook of governance**. Oxford University Press, 2012.

LÖFFER, E. Governance: *Die neue Generation von Staats- und Verwaltungs- modernisierung*. **Verwaltung + Management**, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

LOWNDES, V.; ROBERTS, M. **Why Institutions Matter: the new institutionalism in political science**. Palgrave Macmillan, 2013.

LYNN Jr, L. E. *The Many faces of governance: Adaptation? Transformation? Both? Neither?* In: LEVI-FAUR, D. **The Oxford Handbook of Governance**. Chapter 4, p. 49-64. Oxford University Press, 2012.

LYNN JR, L.; HEINRICH, C.; HILL, C. **Improving governance: A new logic for empirical research**. Georgetown University Press, 2001.

MACÁRIO, V. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: o Programa de Aceleração do Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013.

MACEDO, F. de Q.; MELLO, G. R. de.; TAVARES FILHO, F. Adesão ao Nível 1 de Governança Corporativa da Bovespa e a Percepção de Risco das Ações pelo Mercado. **Anais do Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**. São Paulo, SP, Brasil, 6, 2006.

MACEDO, M. A. da S.; SIQUEIRA, B. de S. Estudo da Governança Corporativa no Brasil através de uma Análise Comparativa do IGC e do IBOVESPA no período de 2002 a 2005. **Anais do Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**. São Paulo, SP, 6, 2006.

MACEDO, M.A. da S.; CORRAR, L.J. Análise Comparativa do Desempenho Contábil-Financeiro de Empresas com Boas Práticas de Governança Corporativa no Brasil. **Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – EnANPAD**. São Paulo, SP, 33, 2009.

MARCH, J.; OLSEN, J. Elaborating the “new institutionalism”. In: RHODES, R.; BINDER, S.; ROCKMAN, B. **The Oxford handbook of political institutions**, p. 3-20, 2006.

MARTINS, H. F. Reforma do Estado na era FHC: Diversidade ou Fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? Instituto Brasileiro de Direito Público. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Nº 10 – junho/julho/agosto 2007.

MARTINS, L. Crise de poder, governabilidade e governança. In: REIS VELLOSO, J.; ALBUQUERQUE, R. (orgs.) **Governabilidade e reformas**. Rio de Janeiro, José Olympio, p. 79-86, 1995.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MELO, M. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 129, n. 1, Jan-Abr, p. 67-81, 1996.

MEYERS, R. Strategies for spending avocates. In: MEYERS, R. ***The handbook of government budgeting***. Jossey-Bass, p. 548-567, 1999.

MORRELL, K. *Governance and the public good*. **Public Administration**, [S.l.], v. 87, n. 3, p. 538-566, 2009.

NARDI, P.C.C.; NAKAO, S. H. Impacto da Entrada nos Níveis Diferenciados de Governança Corporativa sobre a Imagem Institucional da Empresa. **Anais do Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**. São Paulo, SP, Brasil, 6, 2006.

NORTH, D. ***Understanding the process of economic change***. Princeton, University Press, 2005.

OCDE. Organization for Economic Co-operation and Development. ***Draft Recommendation of the OECD Council on the Principles of Budgetary Governance***. OECD Senior Budget Officials, 2014a.

OCDE. *Organization for Economic Co-operation and Development*. ***Parceiros para a Boa Governança: Mapeando o Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores – Fase 1: Quadro Analítico***, 2014b.

PEREIRA, C; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PETERS, B. G. ***Governance as Political Theory. Jerusalem Paper in Regulation & Governance***. Working Paper nº 22, p. 7-8, 2010.

RAMOS, G. M.; MARTINEZ, A. L. Governança Corporativa e Gerenciamento de Resultados Contábeis. **Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - EnANPAD**. Salvador, BA, Brasil, 30, 2006.

RAQUEL, I.; BELLEN, H. M. V. Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão dos especialistas. In: XXXVI ENCONTRO DA ANPAD. Rio de Janeiro, 2012. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p. 21-34, 2011. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>>. Acesso em 20 Nov. 2016.

RUBIN, I. Understanding the role of conflict in budgeting. In: MEYERS, R. **The handbook of government budgeting**. Jossey-Bass, p.30-52, 1999.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**, [S.l.], v. 40, n. 3, 1997.

SCARTASCINI, C.; STEIN, E. **Who decides the budget? A political economy analysis of the budget process in Latin America**. Harvard University Press, 2009.

SCHICK, A. An overview of contemporary public financial management reforms. In: CANGIANO, M.; CURRISTINE, T.; LAZARE, M. **Public financial management and its emerging architecture**. International Monetary Fund, 2013.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. *A survey of corporate governance*. **Jornal of finance**, USA, v. 52, n. 2, p. 737-789, 1997.

SILVA BORGES, A. **GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E GASTO PÚBLICO NO BRASIL: Uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Brasília – DF: Universidade de Brasília, 2015.

SILVA, R. M.; SENNA, E. T. P.; LIMA JÚNIOR, O. F. Utilização da parceria público-privada em projetos de plataforma logística no Brasil. SIMPOI 2013, São Paulo. **Anais do XVI SIMPOI - Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais**. São Paulo: FGV, 2013.

WEISS, T. G.; THAKUR, R. *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey, 2010*. Disponível em:< <http://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2011>>. Acesso em 25 Out. 2016.

WILDAVSKY, A. *The politics of the budgetary process*. 4 ed. Boston, Little Brown & Co., 1984.

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

WILLIAMSON, O. *Transaction-Costs Economics: the governance of contractual relations*. **Journal of Law and Economics**, vol. 22, n. 2, p. 233-261, 1979.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Bookman editora, 2015.

ZUMBANSEN, P. *Governance: an interdisciplinary perspective*. In: LEVI-FAUR, D. **The Oxford Handbook of Governance**. Capítulo 6, p. 83-96. *Oxford University Press*, 2012.