

O ORÇAMENTO IMPOSITIVO COMO FATOR DE FORTALECIMENTO E APERFEIÇOAMENTO DA BOA GOVERNANÇA PÚBLICA

THE MANDATORY BUDGET AS A STRENGTHENING AND IMPROVEMENT FACTOR OF GOOD PUBLIC GOVERNANCE

Rogério Oliveira de Souza¹
Antonio Gonçalves de Oliveira²
Ivan Carlos Vicentin³

Resumo

Aprovada a PEC do orçamento impositivo (Proposta de Emenda Constitucional nº 358/2013) pelo Congresso Nacional, surge o seguinte questionamento: a impositividade da execução orçamentária pode contribuir para a melhoria da governança pública? Em resposta a esta questão, o objetivo deste estudo é analisar se a adoção do modelo de orçamento impositivo, no lugar do modelo autorizativo, pelas suas características, pode contribuir para o fortalecimento e aperfeiçoamento da governança pública. Metodologicamente, o trabalho é sustentado por pesquisa bibliográfica, exploratória e descritiva. Como resultado conclui-se que a utilização do modelo de orçamento impositivo tem a possibilidade de fortalecer e aperfeiçoar a governança pública, na medida em que tem o potencial de aumentar a participação democrática na programação e execução do orçamento, pois, pela sua característica impositiva, atrai a incidência dos princípios que formam a governança pública: 1) Efetividade; 2) Transparência; 3) Accountability; 4) Participação; 5) Equidade; 6) Conformidade Legal; 7) Integridade/Ética.

Palavras-chave: orçamento público; planejamento; controle; administração pública; participação democrática.

Artigo Científico: Recebido em 26/10/2015 – Aprovado em 10/11/2015

¹ Bacharel em Direito. Mestrando em Planejamento e Governança Pública na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). E-mail: rogersouza@outlook.com

² Doutor em Engenharia de Produção. Contador, Advogado, Professor e Coordenador do Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública - PPGPGP/UTFPR, Tutor do Programa de Educação Tutorial em Políticas Públicas. E-mail: agoliveira@utfpr.edu.br

³ Doutor em Administração. Administrador. Professor no PPGPGP/UTFPR. Coordenador do Curso de Administração/UTFPR. E-mail: ivanv@terra.com.br

Abstract

Approved the PEC of mandatory budget (Proposition of Constitutional Amendment No. 358/2013) by the National Congress, the following question arises: the mandatory budget execution can contribute to the improvement of public governance? In response to this question, the aim of this study is to analyze whether the adoption of the imposing budget model, instead of the authoritative model, by their nature, can contribute to the strengthening and improvement of public governance. Methodologically, the work is supported by literature, exploratory and descriptive research. As a result, it is concluded that the use of the mandatory budget model has the ability to strengthen and improve the public governance, in that it has the potential to increase democratic participation in the planning and implementation of the budget, because, by its imposing feature, attracts the incidence of the principles forming the public governance: 1) Effectiveness; 2) Transparency; 3) Accountability; 4) Participation; 5) Equity; 6) Legal Compliance; 7) Integrity / Ethics.

Keywords: public budget; planning; control; public administration; democratic participation.

1 Introdução

Por ocasião da aprovação do chamado Orçamento Impositivo (Emenda Constitucional nº 86/2015) (BRASIL, 2015), que na realidade tornou somente parte do orçamento impositivo¹, surgiu a seguinte pergunta de pesquisa: a impositividade da execução orçamentária pode contribuir para a melhoria da governança pública? Para a qual se busca resposta norteado pelo objetivo geral de analisar se a adoção do modelo de orçamento impositivo, pelas suas características, pode contribuir para o fortalecimento e aperfeiçoamento da governança pública.

Os princípios da Governança vêm sendo adotados no setor público depois de terem se desenvolvido no ambiente corporativo privado, em especial nos anos 80, quando ganharam fôlego pela pressão exercida pelos fundos de pensão norte-americanos sobre as companhias por mais transparência e controle sobre as decisões dos agentes (controladores) (OLIVEIRA; PISA, 2015).

Conforme Oliveira; Pisa (2015), são várias as definições de governança corporativa, não existindo unanimidade na definição, vez que o conceito evoluiu no tempo e adaptou-se às diferentes sociedades e culturas onde foi adotado. Para Carvalho (2002), Governança Corporativa é o conjunto de mecanismos instituídos para fazer com que o controle atue de fato em benefício das partes com direitos legais sobre a empresa, minimizando o oportunismo; já para o IBGC (2009), governança corporativa é o “sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários,

Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle.”

Neste sentido, foram desenvolvidos princípios de governança corporativa para se resolver o chamado problema de agência, ou seja, o conflito entre administradores (agentes) e acionistas (principais), mais tarde incorporando-se os interesses de todos os *stakeholders*, sendo que os estudos seminais desta temática remontam aos trabalhos de Berle e Means em 1932 (CARVALHO, 2002).

Assim como quanto à definição de governança corporativa, não há unanimidade quanto aos princípios que a formam e, neste matiz, a título de exemplo, segundo o IBGC (2009), os princípios básicos da governança corporativa são: 1) Transparência; 2) Equidade; 3) Prestação de Contas (*accountability*) e; 3) Responsabilidade Corporativa.

Registre-se que com a evolução dos princípios, outros temas são alçados como os métodos alternativos de solução de conflitos, como a responsabilidade social da empresa, as políticas de *e-governance* e o meio ambiente das empresas, entre outros (MARQUES, 2007).

Não obstante a rica discussão e opções acerca das definições dos princípios, neste artigo tomam-se como referência os princípios utilizados por Oliveira; Pisa (2015) na metodologia de aferição do IGovP, quais sejam: 1. Efetividade 2. Transparência; 3. *Accountability*; 4. Participação; 5. Equidade; 6. Conformidade Legal; 7. Integridade/Ética.

Analisa-se algumas características dos modelos autorizativo e impositivo de orçamentos que possam

dar subsídios para a resposta à pergunta de pesquisa e às razões pelas quais se entende que o orçamento impositivo tem o condão de contribuir para o fortalecimento da governança pública.

Neste caminho, primeiramente discute-se neste artigo a diferença conceitual entre governança e governabilidade e, em especial, são abordados alguns conceitos do que vem a ser governança pública e os princípios que a informam diretamente.

Na sequência, são abordados alguns aspectos relevantes do modelo orçamentário autorizativo adotado no Brasil, em especial a forma como o Poder Executivo dele se utiliza como ferramenta de barganha por apoio político para aprovação de seus projetos de interesse, se utilizando da prerrogativa de manejar o orçamento na parte dos créditos autorizativos, mediante contingenciamento ou cancelamento de dotações, afetando as emendas parlamentares.

Ao final, trata-se do modelo impositivo de orçamento e seu potencial para fortalecer e aperfeiçoar a boa governança pública, na medida em que amplia a transparência e favorece a *accountability* com a ampliação da participação democrática, seja de forma direta, com a conjugação do orçamento participativo nos Municípios, seja de forma indireta com a ampliação do protagonismo do Legislativo na programação, execução e fiscalização do orçamento.

2 Metodologia

Conforme Vergara (2004), a pesquisa é bibliográfica (quanto aos meios) e exploratória e explicativa (quanto aos fins). Ela é exploratória porque em verificação realizada nas principais bases de dados de periódicos acerca do objeto da pesquisa, não se verificou a existência de estudos que abordem especificamente a correlação entre a adoção do orçamento impositivo e sua influência na governança pública. Neste sentido, a investigação exploratória, que não deve ser confundida com leitura exploratória, é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado, não comportando hipóteses pela sua natureza de sondagem, podendo, entretanto, surgirem durante ou ao final da pesquisa (VERGARA, 2004).

A investigação explicativa tem como principal objetivo tornar algo inteligível, justificar seus motivos, visando esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno (VERGARA, 2004).

No presente estudo a pesquisa bibliográfica tem foco na matéria objeto do estudo e baseou-se em livros, teses, dissertações e artigos científicos relevantes publicados em revistas científicas especializadas em meio físico e/ou eletrônicas disponíveis na rede mundial de computadores (internet).

Assevera-se que não se tem a pretensão de esgotar, neste artigo, o assunto em debate, diante de sua amplitude e complexidade.

3 Boa Governança Pública e Governabilidade

A boa governança pública (*good governance*) é, na definição dada pelo Banco Mundial, a forma com que os recursos econômicos e sociais de um país são gerenciados com vistas a promover o desenvolvimento, e está calcada em quatro princípios: relações éticas; conformidade, em todas as suas dimensões; transparência (*disclosure*); e prestação responsável de contas (*accountability*) (MATIAS-PEREIRA, 2012). Dessa forma, *good governance* torna-se requisito indispensável para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos (SANTOS, 1997).

Oliveira; Carvalho; Córrea (2013), aduzem que múltiplas categorias de partes interessadas (*stakeholders*) estão envolvidas no processo de governança pública, quais sejam, o povo, o governo, as instituições e suas inter-relações, visando ao interesse da coletividade e à prevalência do bem comum.

Bovaird; Löffler (2003), definem governança pública como o modo pelo qual os *stakeholders* (partes interessadas) interagem uns com os outros, a fim de influenciar os resultados de políticas públicas; já para Matias-Pereira (2010b), a boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público.

Accountability é o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais *accountable* (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Ainda segundo Matias-Pereira (2010a), a prática da transparência é apoiada na condição de acesso a todas as informações. A transparência quer dizer que o governo, a organização, funciona de maneira aberta. Assim, a informação adequada e bem distribuída, constitui simultaneamente um instrumento de cidadania e de racionalidade do desenvolvimento social.

A busca pela boa governança passa pela busca de governabilidade, ou seja, a busca pelas condições do exercício da autoridade política (MATIAS-PEREIRA, 2010a), ou ainda, as condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses (SANTOS, 1997).

A capacidade política de governar, ou seja, a governabilidade, seria resultante da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade, e a governança, por sua vez, decorreria da capacidade financeira e administrativa, num sentido amplo, do governo de realizar políticas (MATIAS-PEREIRA, 2010 a) Entretanto, é preciso ressaltar que o “excesso” de governança (se é que há) será sempre salutar, vez que ela está diretamente relacionada a um ambiente mais democrático em cujas demandas sociais são atendidas de maneira mais eficaz e justa.

Por outro lado, o excesso de governabilidade, este sim poderá haver, haja vista o excesso de coalizão política que por vezes pode se traduzir em crises com o potencial de afetar a boa governança, pois pode desequilibrar a correlação de forças entre os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) em favor de um deles, prevalentemente o Poder Executivo, e produzir um déficit democrático nas tomadas de decisões, que pelo mencionado excesso

não se veem mais ligadas com os anseios da maioria da sociedade, deslegitimando-se perante ela, mas antes acabam por se legitimarem internamente dentro da burocracia estatal, auto referenciando-se.

Neste ponto Diniz (1996), é assertivo ao afirmar que o alto grau de discricionariedade do Governo, ao submeter o Legislativo a uma lógica que lhe escapa do controle, produz incentivos ao comportamento muitas vezes irresponsável do legislativo, reforçando a tendência populista dos parlamentares, ressaltando ainda que a assimetria de poder degrada as relações Executivo-Legislativo, colocando este último a reboque das iniciativas do primeiro. Em consequência, estimulam-se as trocas clientelistas, com o amesquinhamento da prática parlamentar e o aprisionamento do Executivo pela lógica da reciprocidade.

É dentro da capacidade financeira e do planejamento, da qual decorre a governança, e dos princípios da transparência e da *accountability*, em especial, que se insere a análise da influência que pode ter o orçamento impositivo, cerne deste estudo, no aperfeiçoamento da boa governança.

4 Apontamentos sobre o orçamento público

O orçamento público é o instrumento de realização das políticas públicas por excelência, e é nele que desembocam as linhas de planejamento governamental, onde se fixam as prioridades de investimentos, as áreas a serem atendidas, refletindo um plano de ação governamental e de intervenção na vida da sociedade, pois, conforme Harada (2010), no Estado moderno não mais existe lugar para orçamento público que não leve em conta os interesses da sociedade. Daí por que o orçamento sempre reflete um plano de ação governamental, consoante seu caráter de instrumento representativo da vontade popular, o que justifica a crescente atuação legislativa no campo orçamentário.

No Brasil, em que pese a rigidez da execução orçamentária, com as despesas vinculadas e obrigatórias chegando a aproximadamente 90% do orçamento (LIMA, 2003), o modelo de orçamento adotado é o autorizativo, ou seja, o Executivo tem uma margem de discricionariedade para manobrar o orçamento sem que necessariamente tenha que executá-lo tal qual foi aprovado pelo Legislativo.

Para esse fim, o Executivo dispõe de mecanismos como o contingenciamento de despesas e a anulação de valores empenhados.

Nascimento (2002), por sua vez, aduz que as reservas de contingência são realizadas sem a participação do Poder Legislativo, e que, pela mesma forma, o cancelamento de dotações orçamentárias é feito pelo Poder executivo, quando assim quer e deseja, o mesmo ocorrendo com o controle do fluxo de recursos objeto das liberações feitas pelo ordenador de despesas ou pelo administrador.

Segundo Figueiredo; Limongi (2008), as emendas individuais seriam utilizadas como engrenagens centrais de um complexo sistema de trocas que garantiria, na arena legislativa, o apoio ao Executivo e, na arena eleitoral, os recursos que os deputados carregariam às suas bases eleitorais. A execução dessas emendas individuais seria assim a “moeda” a selar os acordos que envolveriam eleitores, legisladores e Executivo.

Afirma Lima (2003), ao descrever o orçamento autorizativo, que o ponto central, contudo, é que a programação é definida pelo Executivo, que, após a autorização parlamentar, a implementa. Não é, portanto, o parlamento que define em que e quanto se gastar, mas apenas autoriza que a programação seja feita, ou seja, o Legislativo se põe num papel menor de mero expectador da execução do orçamento.

É justamente na liberação de verbas incluídas por emendas parlamentares e, passíveis posteriormente de serem contingenciadas, que se encontra uma forma de barganha por apoio político no sistema presidencialista de coalizão arraigado no Brasil. Tal situação tem o potencial de favorecer a governabilidade, mas não necessariamente a governança, pois tais emendas tendem a ser incluídas sem critério e desconectadas do planejamento quadrienal do ciclo orçamentário inaugurado pela Lei do Plano Plurianual (PPA), funcionando mais como uma forma de manutenção dos chamados “currais eleitorais”.

Para Pereira; Muller (2002), a aprovação de emendas não encerra o processo orçamentário, vez que cabe ao Executivo a incumbência de liberar os recursos. Em face disto, o Poder Executivo pode escolher estrategicamente quais emendas de um

político serão apropriadas ou engavetadas, apesar de terem sido aprovadas. Isso põe nas mãos do governo um importante instrumento para recompensar ou punir os congressistas de acordo com o grau de apoio ou de oposição que lhe proporcionam durante o ano.

O Executivo ao manejar o orçamento aprovado pode, dentro dos limites estabelecidos pela Lei Orçamentária Anual (LOA), redistribuir os recursos mediante créditos suplementares, que é uma das formas de créditos adicionais, além dos créditos especiais e extraordinários. Esse manejo de créditos suplementares, quando feito dentro dos limites da LOA, pode ser feito por decreto presidencial, pois não implica em novas despesas, e o Executivo se utiliza deste expediente para angariar apoio dos parlamentares para seus projetos de interesse, vez que pode remanejar ou não os créditos das emendas parlamentares, funcionando como algo próximo a uma verdadeira “chantagem” política.

No modelo autorizativo vigente, do orçamento público brasileiro, há um protagonismo quase absoluto do Poder Executivo, pois o Parlamento cumpre um papel quase que secundário, cabendo-lhe tão somente autorizar aquilo que foi programado pelo Executivo. O ponto central, contudo, é que o núcleo duro da programação é definido no âmbito do Executivo. Deduz-se, pois, o papel secundário do Congresso em matéria orçamentária (LIMA, 2003).

Piscitelli (2007), chega a considerar como sendo ficcional o orçamento brasileiro, em razão da falta de compromisso com a realização das despesas, ou seja, das ações programadas; ficcional também em face das inúmeras alterações na composição do orçamento, ocorridas durante o exercício, muitas das quais independem da anuência do Legislativo e se efetuam por meio de abertura incondicional de créditos adicionais, remanejamentos de dotações, inclusive por meio de créditos extraordinários (mediante Medidas Provisórias), com cancelamentos de despesas.

Rocha; Marcelino; Santana (2013), ressaltam que essa situação é vista, por alguns dos entrevistados de sua pesquisa sobre a utilização do crédito extraordinário, como um fator que compromete seriamente o funcionamento do Legislativo, obrigando-o a debruçar-se, sem necessidade e improdutivamente, por vários meses sobre matérias

que já foram resolvidas antes mesmo de chegarem ao parlamento.

Oliveira; Albuquerque (2014), afirmam que é senso comum que a sociedade (acionista “majoritária” (*shareholder*) da res-pública), ou seja, o povo (um dos elementos essenciais do Estado), não participa ativamente da sua elaboração e do controle de sua execução, delegando (e não cobrando) sua participação por meio do Poder Legislativo.

E na verdade, no modelo autorizativo, mesmo seus delegados não atuam de forma adequada na elaboração, controle e execução do orçamento, haja vista que o processo orçamentário (discussão, votação e aprovação da proposta orçamentária) acaba se tornando moeda de troca direcionada a interesses particulares e/ou partidários em detrimento de interesses do Estado, como sua continuidade, a promoção do bem e o desenvolvimento de seu povo (OLIVEIRA; ALBUQUERQUE, 2014).

O orçamento dito impositivo se difere do autorizativo por não ser uma mera autorização do Parlamento, mas por obrigar o Executivo a executar integralmente ou parcialmente a programação orçamentária estabelecida pelo Legislativo. O caso extremo da obrigação integral é impraticável, pois teria como consequência o engessamento das ações do Governo em caso de uma necessidade de recursos para atendimento de uma situação urgente e imprevista.

Como exemplo ideal de orçamento impositivo tem-se o empregado nos EUA, pois a versão intermediária, seguida por aquele Estado desde meados dos anos 1970, parece a mais razoável e permite alguma flexibilidade orçamentária (LIMA, 2003).

Giacomoni (2003), ao tratar do orçamento na história, esclarece como o Congresso Norte-Americano aprovou, em 1974, o “Congressional Budgetary and Impoundment Control Act”, com o objetivo de fortalecer o papel do Poder Legislativo nas decisões orçamentárias, tendo sido aprovado, também, o mecanismo do “rescission”, por meio do qual os créditos orçamentários só deixariam de ser executados após anulação autorizada por uma das Casas do Congresso.

A grande vantagem do orçamento impositivo, pressupondo que a programação orçamentária desloque seu eixo para as mãos do Legislativo, é a maior democratização na realização das despesas e nas definições dos projetos que serão priorizados no planejamento dos investimentos, o que por si só já é fator de fortalecimento da governança pública. Neste aspecto, conta com a participação ativa do Legislativo, que se obriga a ser mais criterioso na construção e no acompanhamento da execução orçamentária.

Outro efeito positivo é o potencial que o orçamento impositivo tem de afetar diretamente a governança, fortalecendo-a, pois, se por um lado, aparentemente ele possa enfraquecer a governabilidade, na medida em retira do Poder Executivo a primazia da programação e parcela da discricionariedade no manejo orçamentário, por outro, em razão dos princípios em que está calcada a boa governança, dentre eles, a transparência (*disclosure*) e a prestação responsável de contas (*accountability*), tem o potencial de fortalecer a governança pública.

O orçamento impositivo tem o potencial de tornar mais *accountable* o orçamento, pois, devido a sua previsibilidade e maior participação do legislativo na sua elaboração e fiscalização, sendo este o representante de toda população e não somente da maioria dos eleitores, como é o caso do Chefe do Executivo, haveria maior influência da sociedade como um todo no planejamento e execução orçamentária, o que poderia ser potencializado no caso dos Municípios, uma vez que se poderia conjugar o orçamento impositivo com o orçamento participativoⁱⁱ, ampliando a participação da sociedade e por consequência a transparência e a *accountability*.

Neste matiz busca-se ampliar a participação da população também no momento da elaboração do PPA, pois, conforme assevera Ferreira Filho (2014), o Plano Plurianual Participativo (PPA-P) representa o planejamento das ações do governo para o período de 04 (quatro) anos, com diretrizes, objetivos e metas, só que agora com a participação da sociedade civil organizada, sendo esta legitimada pela Carta Magna na elaboração da proposta orçamentária anual, na construção e implementação das políticas públicas nacionais.

Ronconi (2011), enfatiza que a governança pública, sendo um tipo de gestão do Estado, pressupõe uma vontade política para estabelecer um projeto democrático que possibilite uma maior articulação entre Estado e sociedade civil, além de vontade política de construção de espaços públicos (que realizem de forma efetiva a participação) e de ampliação da política, na medida em que considera a importância da sociedade civil na decisão (fruto de debate e deliberação ampliada) e formulação de políticas públicas. Neste sentido, a participação do parlamento na elaboração e execução do orçamento, e por consequência seu fortalecimento, vai ao encontro desta maior articulação.

Lima (2003), traz um alerta acerca dos óbices à governabilidade com a implantação do orçamento impositivo, pois no vigente sistema político-eleitoral brasileiro, com os problemas de ausência de fidelidade partidária, de excesso de partidos políticos com representação no parlamento, entre outras dificuldades, o orçamento impositivo poderia ser um fator de imobilismo, de obstáculos para o estabelecimento de uma agenda para o país.

Entretanto, mesmo no cenário em que vige o modelo autorizativo de orçamento, não são raras as crises de governabilidade por que passam os governantes, seja pelo excesso de governabilidade já apontado neste estudo, seja, dentre outros, pela perda de capacidade articulatória junto ao congresso ou pela imobilidade provocada por grupos dissidentes da base aliada que tentam angariar mais poder junto ao governo.

Figueiredo; Limongi (2008), não veem na alocação feita por burocratas ou pelo Executivo algo mais eficiente ou justo do que a feita pelos parlamentares. Os mesmos autores, ao tratarem das possibilidades de que goza o Presidente dentro de nosso sistema de presidencialismo de coalizão, afirmam que um presidente dotado de amplos poderes legislativos, como é o caso no Brasil, é capaz de ditar a agenda de trabalhos legislativos e, desta forma, induzir parlamentares à cooperação. Conta ainda com recursos não legislativos advindos do controle que exerce sobre o acesso aos postos de governo, revelando outras formas de angariação de apoio que não o manejo da liberação de verbas do orçamento.

Assim, em tese, o argumento do enfraquecimento da governabilidade não seria um óbice à implantação do orçamento impositivo, mormente se antecipado pelas esperadas e necessárias reformas política e eleitoral que viessem ao encontro do fortalecimento dos partidos, no sentido da superação da crise de representatividade porque passam.

Por fim, a adoção do modelo impositivo de orçamento tem o potencial de facilitar a atuação dos Órgãos de Controle Externo na fiscalização da execução orçamentária, pois diminui a margem de discricionariedade do Executivo no seu manejo, tornando a análise da legalidade e da conformidade dos gastos públicos mais célere, objetiva e eficaz e, neste sentido, vem ao encontro da melhoria do potencial de *accountability* do Tribunal de Contas ao qual se referem Albuquerque; Oliveira (2013), ao tratarem do alcance dos pareceres prévios emitidos pela Corte de Contas do Paraná.

5 Conclusão

O modelo orçamentário autorizativo até então vigente produz um protagonismo exagerado do Poder Executivo sobre os outros poderes, o que desequilibra a correlação de forças e não contribui para uma ampliação da participação democrática da sociedade nas decisões de planejamento e de execução orçamento.

O Poder Executivo, na busca por apoio político para a aprovação dos projetos de seu interesse, se utiliza do orçamento como ferramenta de barganha política para a construção de maioria de sustentação junto ao parlamento, apequenando sua importância, e tornando-o um mero chancelador das decisões do Executivo, o que acaba por enfraquecer a própria democracia, pois o Legislativo é, dos três clássicos poderes, o que representa a população como um todo.

A adoção do modelo impositivo de orçamento tem o potencial de fortalecimento e aperfeiçoamento da boa governança pública, na medida em que torna mais transparente e potencializa a *accountability*, pois aumenta a possibilidade de participação dos cidadãos e acompanhamento das decisões fundamentais de planejamento e execução orçamentários, seja de forma direta, conjugando-se com o orçamento participativo dos Municípios, seja

de forma indireta, por meio do Legislativo que o representa, facilitando o discernimento de se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade.

Assim, infere-se que o Orçamento Participativo, enquanto modelo de gestão, traz significativas contribuições para a gestão da coisa pública contemplando os objetivos de favorecer a participação regular dos cidadãos na forma societal, registrando-se que, não obstante, há a necessidade de se superar as dificuldades para sua efetiva implantação.

Quanto ao possível imbricamento entre orçamento e governança pública como modo de governar, são inúmeros os desafios para que se assegure a continuidade e a institucionalização de suas experiências fundadas no comprometimento político para se implementar um projeto democrático pautado nos princípios da igualdade, pluralidade e publicidade.

Como resultado do estudo chega-se a resposta de que a adoção do orçamento impositivo atrai, pelas suas características, a incidência de uma maior participação popular, seja de forma indireta pelo protagonismo do Legislativo na sua elaboração, seja de forma direta com a conjugação da participação na elaboração do orçamento participativo, seja pelo maior grau de *accountability*, transparência, conformidade legal e participação que a simples adoção do modelo iria impor à Administração Pública e, por consequência, fortalecer a governança pública.

Não obstante a conclusão em resposta a questão de pesquisa perseguida pelo estudo, longe da pretensão e condições de se esgotar o tema estudado, reconhece-se aqui a extensão das possibilidades que se descortina à continuidade da investigação acadêmica e, à guisa de sugestão, entre outras possibilidades, sugere-se o aprofundamento sobre: (i) fortalecimento da representação partidária e seu impacto na governança pública; (ii) o excesso de governabilidade como fator de crise de governança; (iii) a participação direta da sociedade no planejamento e fiscalização do orçamento como incremento da governança pública.

Referências

- ALBUQUERQUE, C. C. B.; OLIVEIRA, A. G. A *accountability* em pareceres prévios do tribunal de contas do estado do paraná: possíveis consequências para o desenvolvimento local. **RBDP – Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 2, n. 2, p. 43-57, jul./dez. 2013.
- BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.
- BOVAIRD, T.; L  FFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n. 3, p. 313-328, 2003.
- BRASIL. Emenda Constitucional n  86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programac o orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 mar. 2015. Seção 1, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm>
- CARVALHO, A. G. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. **Revista de Administra o da Universidade de São Paulo**, v. 37, n.3, p.19-32, jul./set. 2002.
- DINIZ, E. Governabilidade, "governance" e reforma do Estado: Considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 2, p. 5-21, maio/ago. 1996.
- FERREIRA FILHO, W. R. A importância do plano plurianual participativo na gestão pública. **Revista Controle**, v. 12, n. 2, p. 147-164, dez. 2014.
- FIGUEIREDO, A. M. C.; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- GIACOMONI, J. Orçamento Impositivo!   possível torná-lo realidade? **Revista do Tribunal Contas do Paraná**. v. 145, p.32-33, jan./fev./mar. 2003.
- HARADA, K. **Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009.
- LIMA, E. C. P. Algumas Observações Sobre Orçamento Impositivo no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 26, p. 5-15, jun./dez. 2003.

- MARQUES, M. C. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11-26, jun. 2007.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010a.
- MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social-APGS**, v. 2, n.1, jan./mar. 2010b.
- NASCIMENTO, C. V. O Orçamento Público na Ótica da Responsabilidade Fiscal: Autorizativo ou Impositivo? In: FIGUEIREDO, C. M.; NÓBREGA, M. **Administração Pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- OLIVEIRA, A. G.; ALBUQUERQUE, C. C, B. A "trimbiose" entre estado, governo e administração pública: o orçamento público como instrumento de efetivação. **Revista digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, n. 9, p. 46-158, jul./set. 2014.
- OLIVEIRA, A. G.; CARVALHO, H. A.; CORRÊA, D. P. Governança Pública e Governabilidade: *Accountability* e *Disclosure* possibilitadas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público como Instrumento de Sustentabilidade do Estado. **REPeC - Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 7, n. 1, p. 91-104, jan./mar. 2013.
- OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, set./out. 2015.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.
- PISCITELLI, R. B. **Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Out./2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1549/orcamento_impositivo_piscitelli.pdf?sequence=1>
- ROCHA, D. G.; MARCELINO, G. F.; SANTANA, C. M. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v. 48, n.4, p. 813-827, out./nov./dez. 2013.
- SANTOS, M. H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, v. 40, n. 3, 1997.

ⁱ A União agora está obrigada a liberar os recursos para pagar emendas parlamentares até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), realizada no exercício anterior. Metade desses recursos deverá ser aplicada obrigatoriamente em ações e serviços públicos de saúde.

ⁱⁱ Tornando obrigatório para os Municípios com o advento do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01)