
ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DAS BOAS PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS DA OCDE

BRAZILIAN FEDERAL PUBLIC BUDGET: AN ANALYSIS OF GOOD BUDGETARY PRACTICES IN THE OECD

Aurimar Andrade Dias

*Contador no Instituto Federal de Goiás Campus Águas Lindas - IFG
Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília – UnB;
Endereço: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás - Campus Águas Lindas, R. 21 - Jardim Querência, Águas Lindas de Goiás - GO, 72910-733
Telefone: (62)98151-4432
E-mail: dias.aurimar@gmail.com*

*Recebido: 15/04/2022 Aprovado: 20/11/2022
Publicado: 30/04/2023*

Marcelo Driemeyer Wilbert

*Professor do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais FACE/PPGCont - UnB
Doutor em Economia pela Universidade de Brasília – UnB;
Endereço: Universidade de Brasília, Departamento de Contabilidade e Ciências Atuariais - CCA. Prédio da Face, 1o andar, salas B1-B2 - Campus Darcy Ribeiro, Asa Norte. CEP: 70910900 - Brasília, DF – Brasil;
Telefone: (61) 31070795
E-mail: marcelodw@unb.br*

RESUMO

O orçamento público é uma ferramenta que permite ao poder público planejar os gastos de recursos públicos a fim de melhor aplicá-los, levando-se em consideração as necessidades da sociedade. Para fins de fiscalização deste planejamento existem órgãos de controle e, também, permite-se a participação da sociedade em consultas públicas e no orçamento participativo. A presente pesquisa tem como objeto de estudo o orçamento público federal brasileiro e visa responder à seguinte questão de pesquisa: o orçamento público federal brasileiro atende às boas práticas de orçamento definidas pela OCDE? O objetivo consiste em verificar se o orçamento público federal brasileiro atende às boas práticas estabelecidas pela OCDE para o orçamento. A coleta e análise dos dados consistiram em análise documental, onde foram considerados documentos orçamentários, leis e informações institucionais disponíveis em sítios eletrônicos e comparados com as boas práticas orçamentárias sugeridas pela OCDE (2019b). Finalizada a análise, foi possível verificar que o orçamento público federal brasileiro não atende totalmente às boas práticas orçamentárias da OCDE, sendo que atende completamente a duas de sete boas práticas, parcialmente a cinco de sete. Neste sentido, conclui-se que o Governo Brasileiro precisa aprimorar o orçamento praticado melhorando e incrementando suas características de acordo com tais boas práticas, uma vez que o orçamento-programa tende a ser uma versão aprimorada do orçamento de desempenho, em conjunto com o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento.

Palavras-chave: Boas Práticas Orçamentárias. Orçamento Público. Processo Orçamentário. Qualidade Orçamentária.

ABSTRACT

The public budget is a tool for the government to plan the expenditure of public resources in order to better apply them, taking into account the needs of society. For purposes of inspection of this planning, there are control units and also the participation of society in public consultations and in the participatory budget is allowed. The object of study of this research is the Brazilian federal public budget and aims to answer the following research question: does the Brazilian federal public budget is in line with the good budget practices defined by the OECD? The objective is to verify if the Brazilian federal public budget is in line with the good practices established by the OECD for the budget. Data collection and analysis consisted of document analysis, which considered budget documents, laws and institutional information available on websites and compared with the good budget practices suggested by the OECD (2019b). After the analysis, it was possible to verify that the Brazilian federal public budget does not fully is in line with the good budget practices of the OECD, being that it fully meets two out of seven good practices, partially to five out of seven. In this sense, it is concluded that the Brazilian Government needs to improve the budget practiced by improving and increasing its characteristics in accordance with such good practices, since the program budget tends to be an improved version of the performance budget, in together with the Planning, Programming and Budget System.

Keywords: *Good Budget Practices. Public budget. Budget Process. Budget Quality.*

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público é um instrumento utilizado pelos governos para planejar a aplicação de recursos públicos de maneira que as demandas da sociedade sejam atendidas. Como ferramenta, o orçamento público serve também para acompanhar e fiscalizar as ações governamentais, saber o que se espera alcançar e os motivos que fundamentam os objetivos constantes no orçamento (BOECHAT, 2018).

Neste sentido, quando o assunto é orçamento pensa-se na otimização da aplicação dos recursos públicos a fim de atender à demanda social, porém, às vezes, é necessário realizar ajustes a fim de que haja equilíbrio orçamentário (BOECHAT, 2018). A fim de não permitir que as despesas ultrapassem o valor das receitas, o governo realiza ações que restringem a distribuição dos recursos, seja por meio de contingenciamento orçamentário ou corte de verbas (BRASIL, 2000; BRASIL, 2023a).

Sendo assim, os governos democráticos precisam conhecer a demanda da sociedade por serviços públicos, afinal, foram escolhidos para representar a população. Ao analisar a demanda por serviços públicos, Santos et al (2021) apontam o eleitor mediano como sendo um dos fatores que podem ajudar a verificar o comportamento da despesa pública no país.

Assim, as receitas públicas devem ser aplicadas de maneira eficiente, eficaz e efetiva a fim de se controlar os recursos e obter bons resultados advindos da sua utilização (BOECHAT, 2018). Porém, às vezes, é possível encontrar situações em que a aplicação dos recursos não é adequada e é ineficiente, não proporcionando o resultado esperado (SILVA et al., 2019). É necessário um controle rigoroso para planejar a aplicação dos recursos, evitando que sejam desperdiçados e não sejam capazes de suprir a demanda social.

Para isso, o processo orçamentário exige que sejam cumpridas as fases estabelecidas: elaboração, aprovação, execução e controle. O processo engloba fatores que visam atender às demandas sociais e propor desenvolvimento e melhorias à sociedade. No atual contexto brasileiro, a conjuntura permite verificar que após a Constituição Federal de 1988 foram inseridas as peças orçamentárias que são estabelecidas por leis de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (SOUZA, 2023).

No tocante à avaliação orçamentária, o orçamento público federal brasileiro é bem avaliado no ranking do International Budget Partnership (IBP), apresentando uma pontuação acima da média mundial para o Índice de Orçamento Aberto (IOA). A avaliação realizada pelo IBP ocorreu em 2019 onde foram analisados os documentos divulgados e atividades ocorridas até 31 de dezembro de 2018. O Brasil recebeu a pontuação de 81 pontos enquanto a média global é de 45 pontos (IBP, 2020).

A importância da qualidade orçamentária também é considerada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A OCDE é uma organização universal que trabalha em parceria com governos, formuladores de políticas e cidadãos, visando estabelecer padrões internacionais que sejam baseados em evidências e encontrar soluções para uma série de desafios sociais, econômicos e ambientais. Tem como objetivo moldar políticas que visam prosperidade, igualdade, oportunidade e bem-estar para todos. Os países membros e os parceiros colaboram em questões globais importantes nos níveis nacional, regional e local (OCDE, 2019a).

A OCDE desenvolve iniciativas regionais entre países, envolvendo África, Eurásia, Oriente Médio e Norte da África, América Latina e Caribe, Sudeste Asiático e Sudeste da Europa. Essas iniciativas ajudam a facilitar a avaliação de políticas e a troca de boas práticas entre países em uma área geográfica específica dentro e entre regiões. Também ajudam a guiar os países em direção a padrões globalmente reconhecidos com o intuito de garantir maior prosperidade e bem-estar para os cidadãos, inclusive em nível local e municipal (OCDE, 2020).

Em 2019, a OCDE publicou um relatório de boas práticas para orçamentos de desempenho onde são apresentados conselhos da organização referente aos princípios de boas práticas e traz exemplos de orçamento por desempenho. Este relatório tem como base os resultados envolvendo os países membros da OCDE – orçamentos dos países e informações coletadas de agentes do governo envolvidos com Orçamento e Resultado (OCDE, 2019b).

Na avaliação de OCDE (2020), onde foram utilizados dados referentes à 2018, o Brasil encontra-se bem avaliado, uma vez que atende aos mesmos critérios adotados pela maioria dos países membros da OCDE. Por outro lado, estas avaliações não consideram questões importantes do processo orçamentário brasileiro, pois, de acordo com o estudo realizado por Pereira e Wilbert (2018), as metas fiscais definidas pelo Governo no período analisado não foram atingidas.

Além disso, o orçamento público federal do Brasil apresenta importantes desafios, como por exemplo o seu comprometimento de 95% com despesas obrigatórias (BASSI, 2019). O resultado primário do governo federal tem apresentado resultado deficitário de maneira contínua no período de 2014 a 2019, sendo que este déficit atingiu 10% do PIB em 2020, com a pandemia do Covid-19 (BCB, 2021), o que evidencia um desequilíbrio das contas públicas de forma repetitiva. E, neste contexto de rigidez orçamentária e de despesas maiores do que as receitas, há também questionamento quanto à qualidade do gasto público (HORTA; SHIMAMURA, 2023; PERES; SANTOS, 2020; WORLD BANK, 2017).

Diante da situação ora apresentada, esta pesquisa tem como problema de pesquisa a seguinte questão: O orçamento público federal brasileiro atende às boas práticas estabelecidas pela OCDE para o orçamento de desempenho? Mesmo não aplicando o orçamento de desempenho, o orçamento público federal brasileiro pode ser analisado considerando as boas práticas da OCDE, uma vez que, como Giacomoni (2019) afirma, o orçamento-programa é um modelo de orçamento que se baseia nas técnicas do orçamento de desempenho e do sistema de planejamento, programação e orçamento. Neste sentido, o estudo propôs avaliar se o Orçamento público federal brasileiro atende às boas práticas estabelecidas pela OCDE. Assim, visando atender o que é proposto, na pesquisa serão analisadas as peças orçamentárias brasileiras, tendo por base as boas práticas de orçamento sugeridas pela OCDE.

A pesquisa proposta justifica-se pela necessidade de verificar a aplicação teórica e prática do orçamento público federal brasileiro como ferramenta pública e social e, assim, faz-se necessário verificar a adequação do orçamento público federal brasileiro aos procedimentos que o caracterizem e

possam identificá-lo como sendo uma ferramenta confiável e que garanta ou, pelo menos, tenha a pretensão de realizar uma política voltada ao alcance dos resultados. A presente pesquisa também serve ao intuito de melhor compreender as avaliações e rankings da qualidade dos orçamentos públicos, aprofundando a discussão para o caso do Brasil e considerando os desafios existentes.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Orçamento Público

O orçamento público, de acordo com o Ministério da Economia - Brasil (2023) é uma ferramenta utilizada para planejamento onde constam os recursos previstos para serem arrecadados e as despesas para as quais serão destinados os recursos arrecadados, esse planejamento é realizado anualmente. É nesta ferramenta onde são planejadas as ações do governo e destacadas as suas prioridades (BRASIL, 2023b).

Além dos olhares apresentados acima, o orçamento público, de acordo com Boechat (2018), mostra-se como ferramenta que possibilita o controle da atividade executiva e, também, um instrumento de intervenção econômica que reflete e está diretamente relacionada ao desenvolvimento do estado.

Neste sentido, para Alves (2022) o planejamento público precisa ser compreendido como um processo ininterrupto que permite a negociação entre o Governo e a sociedade, através do qual são exercidas a cidadania e a democracia. Porém, para Silva (2021) o orçamento como instrumento de planejamento não reflete a necessidade da sociedade e apresenta dados voltados para coisas irreais, uma vez que receitas são superestimadas e despesas subestimadas.

2.1.1 Orçamento de desempenho

De acordo com Giacomoni (2019), o orçamento de desempenho parece, mas não é recente, pois, apesar de os Estados Unidos o adotarem na Segunda Guerra Mundial, foi em 1950 que este tipo de orçamento se tornou conhecido, sendo estabelecido que se devia adotar um orçamento que tivesse como base as funções, atividades e projetos do governo. Este mecanismo de controle surgiu devido aos esforços para controle dos gastos públicos (Côrrea Júnior; Oliveira Júnior, 2018).

Matias-Pereira (2017) e Crepaldi e Crepaldi (2013) apontam que, nos Estados Unidos, na década de 1990, devido às reformas realizadas pelo Congresso Norte Americano, eclodiram novas abordagens no orçamento público com foco no desempenho da administração pública. Com foco no aumento da eficiência, eficácia e efetividade nos gastos públicos, países como Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia editaram a sua Lei de Responsabilidade Fiscal (Matias-Pereira, 2017; Crepaldi; Crepaldi, 2013).

Sobre o orçamento de desempenho, Boechat (2018) aponta que este manifesta-se no cenário mais amplo da gestão pública por desempenho, fundamentado na procura pela competência e existência real de um desempenho governamental. Segundo a Secretaria de Gestão do Estado de São Paulo (2015), o orçamento por resultados já é utilizado pelas mais avançadas administrações públicas mundiais, trazendo como exemplo a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial que, usam e recomendam a sua adoção.

A OCDE (2019b) define o orçamento de desempenho como sendo o uso metódico de informações de desempenho para informar as decisões orçamentárias. Por isso, considera-o como uma importante ferramenta diretamente ligada às decisões de distribuição orçamentária de orçamento ou como informações contextuais para divulgar o planejamento orçamentário e obter maior transparência e responsabilidade no decorrer do processo orçamentário, prestar esclarecimento aos legisladores e ao público acerca dos objetivos dos dispêndios e os resultados obtidos (OCDE, 2019b).

Para a OCDE o orçamento de desempenho apresenta a vantagem de relacionar fundos alocados à resultados mensuráveis, porém, os países membros adotaram esse tipo de orçamento por diversos motivos, dentre eles: crises financeiras, pressão para a redução da despesa pública ou mudança na administração pública (OCDE, 2008). Conforme Pires (2018), o orçamento de desempenho proporciona a realização de análises necessárias relativas ao custo-benefício, pois retira a avaliação da condição de pressuposto e lhe dá a função fundamental na gestão do orçamento.

De acordo com a OCDE (2019a), há quatro modelos de orçamento por resultados e estes transparecem o potencial que há no vínculo entre os dados do orçamento e desempenho em diversos países. E esses modelos estão classificados como: Orçamento de desempenho de apresentação; Orçamento informado pelo desempenho; Orçamento de desempenho gerencial; e Orçamento de desempenho direto.

Seguindo a classificação da OCDE (2019a), tem-se as seguintes definições a cada um dos modelos de orçamento:

Orçamento de desempenho de apresentação: ferramenta que mostra as saídas, resultados e indicadores de desempenho separadamente do documento orçamentário principal. Considera-se fácil de conseguir e é adequado quando o fim se limita a demonstrar que as alocações orçamentárias e as despesas reais respondem aos fins estratégicos da administração e às prioridades políticas. No entanto, ao separar os dados de performance e orçamento, torna-se difícil relacionar tais dados (OCDE, 2019a).

Orçamento informado pelo desempenho: são incluídas as métricas de desempenho no documento orçamentário e abrange a reestruturação do documento orçamentário baseado nos programas. Tal abordagem requer uma energia considerável para ser alcançada e é adequada para os governos que desejam atingir metas mais ambiciosas, como a priorização de gastos relacionados ao desempenho e maior devolução do controle do orçamento aos gerentes de programas. Essa é a forma de orçamento de desempenho adotada por muitos países da OCDE (OCDE, 2019a).

Orçamento de desempenho gerencial: variante do orçamento informado pelo desempenho. Nesta abordagem, o foco está nos impactos gerenciais e nas mudanças no comportamento organizacional, alcançados através do uso combinado do orçamento e das informações de desempenho relacionadas. Isso depende de uma cultura de desempenho existente no governo que levará tempo para estabelecer se ele ainda não existe (OCDE, 2019a).

Orçamento de desempenho direto: estabelece um vínculo direto entre resultados e recursos, geralmente implicando mecanismos de tipo contratual que vinculam diretamente as alocações orçamentárias à consecução dos resultados, implicando uma resposta orçamentária à superação ou subexecução dos objetivos de desempenho (OCDE, 2019a).

2.1.2 Sistema de planejamento, programação e orçamento (SPPO)

O SPPO compõe-se de três fases que relacionam o planejamento com o orçamento através dos programas. Assim, identificam-se os objetivos para se verificar a possibilidade de alcance destes e, com o levantamento realizado, a programação faz a integração com os programas de acordo com as prioridades estabelecidas. A programação realizada permite a separação em ações a serem realizadas, quem será o responsável e os recursos destinados (MATIAS-PEREIRA, 2017; CREPALDI; CREPALDI, 2013).

Para Matias-Pereira (2017) e Bezerra Filho (2013) há elementos do SPPO que merecem destaque: identificação de finalidades e objetivos; verificação dos resultados; dimensionamento dos custos absolutos; busca por opções mais eficientes e eficazes para atingir os alvos do programa. Portanto, o planejamento deve ser realizado visando obter os melhores resultados de maneira que os recursos gastos sejam corretamente aplicados.

2.1.3 Orçamento-programa

Este orçamento não é considerado apenas um mero documento financeiro, para Serrano, Araújo Neto e Rosano-Peña (2018) sua dimensão como ferramenta para operacionalizar as ações da administração aumentou, fazendo a identificação de programas, projetos, atividades e operações especiais de acordo com os planos e diretrizes anteriormente estabelecidos.

Giacomoni (2023) faz destaque às características do orçamento-programa, uma vez que tais características o diferenciam dos outros tipos de orçamento. As principais características destacadas são: coerência e planejamento com orçamento; quantificação de objetivos e fixação de metas; relações insumo-produto; alternativas programáticas; acompanhamento físico-financeiro; avaliação de resultados; e gerência por objetivos.

Os resultados do governo podem ser medidos por meio da eficiência, eficácia e efetividade, onde:

- Eficiência: medida através do resultado apresentado do volume de bens e serviços produzidos X consumidos, obtendo economia de recursos e tendo um bom desempenho (aplicação de recursos de forma otimizada);
- Eficácia: medida pelo grau de objetivos constantes nos programas de ação que foram cumpridos comparando os resultados obtidos com os previstos (atingimento de metas); e
- Efetividade: a medição do impacto final das ações do governo visando eficiência e eficácia (satisfação das necessidades da coletividade) (CREPALDI; CREPALDI, 2013; BEZERRA FILHO, 2013).

A utilização deste tipo de orçamento pelo governo brasileiro se deve ao fato de que é a junção do orçamento de desempenho com o SPPO, onde o orçamento é tido como uma ferramenta de administração e planejamento, permitindo a execução de ações gerenciais, análise e verificação dos resultados obtidos. Este orçamento é baseado em transparência na distribuição de recursos públicos e os resultados obtidos (CREPALDI; CREPALDI, 2013).

Pires (2018) afirma que o orçamento-programa apresenta preocupações relacionadas ao custo-benefício das ações governamentais e também foca no desempenho, porém, quando foi criado, tinha como meta principal superar os orçamentos tradicionais.

O orçamento-programa tem recebido críticas quanto à sua implantação e viabilização no Brasil e, mesmo com o enfrentamento de vários obstáculos, continua a ser usado. Isso se deve ao fato de que o orçamento brasileiro está voltado para a apresentação do orçamento e não à maneira de gerir as despesas públicas baseadas no planejamento governamental (MANCINI, 2018).

De acordo com Giacomoni (2019), o orçamento-programa mostra-se como uma versão melhorada do orçamento de desempenho, uma vez que faz a junção deste com o SPPO. Giacomoni (2023) traz em sua obra a definição do orçamento de desempenho e dá destaque aos elementos essenciais do orçamento-programa que estão contidos na definição apresentada, quais sejam: os objetivos e propósitos; os programas; os custos dos programas; e as medidas de desempenho.

Para Serrano, Araújo Neto e Rosano-Peña (2018) o orçamento-programa encontra-se conectado ao planejamento do governo, oferece meios para identificar e definir ações que o governo pretende realizar (programa, projeto, atividade). Além da possibilidade de identificação das ações, o orçamento-programa permite realizar a avaliação dos efeitos das ações governamentais, e, como Crepaldi e Crepaldi (2013) e Bezerra Filho (2013) afirmam, essa avaliação é realizada tendo como medidas a eficiência, eficácia e a efetividade.

2.2 Orçamento Público e Processo Orçamentário Federal brasileiro

O orçamento atual manteve a tradição estabelecida nas Constituições anteriores a 1988, tendo a sua primeira elaboração no Brasil em 1830 e, com o passar do tempo, deixou de ser apenas um instrumento político para a apresentação das atividades econômicas e financeiras governamentais

(CREPALDI; CREPALDI, 2013; MATIAS-PEREIRA, 2017). Esta ferramenta é composta por três tipos de Orçamentos, quais sejam: Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais. E, como todo planejamento elaborado, devem ser seguidos passos que estão contidos na Constituição Federal de 1988, na Lei de Direito Financeiro, nº4.320/1964, no PPA e na LDO para a elaboração e controle do orçamento (BRASIL, 2019).

Referindo-se ao processo orçamentário, destaca-se que este envolve desde a elaboração até a execução e controle das leis orçamentárias, quais sejam: PPA, LDO e LOA (Brasil, 2020). As peças orçamentárias devem seguir o rito processual, cumprindo prazos em sua entrega: o PPA deve ser encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto do início do mandato, já a proposta da LDO deve ser encaminhada anualmente ao Congresso até 15 de abril e, por fim, o projeto da LOA, elaborado com base na LDO, deve ser enviado até o dia 31 de agosto para o Legislativo (BRASIL, 2020).

Tratando-se de orçamento público pode-se verificar que, em um país tão grande quanto o Brasil, é necessária a observação/análise de questões que versem acerca do orçamento público regionalizado, afinal, as questões sobre diferenças inter-regionais continuam atuais e ainda é buscado reduzir essas desigualdades, mas, a isso, ainda são acrescentados os interesses políticos regionais e locais visando a destinação dos recursos orçamentários (GIACOMONI, 2019).

O orçamento-programa foi introduzido no Brasil em 1964 com a edição da Lei nº 4.320, e o Decreto-Lei nº 200/1967, onde foi determinado que fosse elaborado um orçamento-programa a cada ano visando a etapa do PPA a ser realizada no exercício seguinte. A efetiva adoção do orçamento-programa se deu pela Portaria nº 9/1974 do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, onde foi instituída a classificação funcional-programática, evoluindo a partir de 2000 com a Portaria nº 42/1999 que substituiu a portaria anterior vigente e trouxe uma nova classificação funcional programática em harmonia com os PPA's de cada governo e esfera relacionando planejamento e orçamento (DOMBROSKI; CASTRO, 2019).

Sanches (1996) apresenta alguns dos problemas do processo orçamentário:

- Ampla mudança da organização do governo (gestão pública);
- Processos de movimentação intergovernamental que causam incertezas;
- “Poder” conferido ao Executivo para indicar alterações e propor modificações aos planejamentos orçamentários;
- O fato de o orçamento ser apenas autorizativo,
- Ausência do papel de ordenador da programação pelo PPA;
- O emprego equivocado de medidas provisórias a fim de conferir legalidade aos atos orçamentários;
- Formulação de políticas públicas sem a devida consideração da LDO como instrumento auxiliar;
- A separação insuficiente dos orçamentos fiscal e da seguridade;
- Orçamento de investimento das estatais impróprio;
- Interpretações desregradadas das normas;
- Organização e atividades inadequadas da Comissão Mista de Orçamento (CMO);
- O afastamento e a falta sistêmica do assessoramento à CMO; e
- Processos deficientes de acompanhamento dos planos e orçamentos.

Para Sanches (1996), dentre os problemas mencionados anteriormente, destaca-se a inexistência de lei complementar, referida na CF de 1988 em seu artigo 165, § 9º, que deve dispor sobre normas e critérios sobre o processo orçamentário e o orçamento público. Para o autor, a falta de tal lei compromete a normatização da forma, estrutura e conteúdo das peças orçamentárias.

De acordo com Sanches (1996), destaca-se, ainda, o relacionamento difícil entre os Poderes Legislativo e Executivo, pois cabe ao Poder Legislativo aprovar as peças orçamentárias elaboradas pelo Poder Executivo e isso pode tornar-se um entrave para aprovação orçamentária, dificultando ainda mais

o aperfeiçoamento do processo orçamentário. O autor aponta que há desconfiança de ambas as partes no relacionamento entre si, destacando que tal ação compromete a cooperação na criação e execução de soluções que visam a melhora na elaboração, execução e no controle dos orçamentos.

Como mencionado, tais apontamentos são destaques entre os problemas que comprometem a qualidade do processo orçamentário.

Mendes (2009) apresenta como problema/dificuldade do processo orçamentário brasileiro o fato de que um novo governo, recém-eleito, fique responsável por executar, durante o primeiro ano de mandato, o PPA elaborado e definido pelo governo anterior. Para sustentar tal afirmação, o autor traz a ideia de que novos governantes têm sobre si o peso de grande expectativa, que foi criada na campanha eleitoral. E é possível observar que na prática os PPA são ignorados neste momento de transição de governo (MENDES, 2009).

A fim de dar concretude à sua afirmação, Mendes (2009) apresenta um exemplo que mostra que isso ocorre até mesmo em governos reeleitos. Como exemplo é citado o início do segundo mandato do Presidente Lula, que, em 2007: o PPA 2003- 2007 foi completamente deixado de lado enquanto o governo apresentava um novo planejamento à sociedade. Os novos planos que foram apresentados foram incorporados/incluídos ao PPA 2008-2011, isto é, o PPA, dependente do planejamento efetivo, foi formulado considerando a política brasileira naquele momento. Neste mesmo sentido, Mendes (2009) ainda traz a afirmação de que a LDO do primeiro mandato dos novos governantes é elaborada e analisada antes do PPA, invertendo o processo. Para o autor, tal fato acaba permitindo que o Poder Legislativo altere a LDO elaborada para travar a elaboração da proposta de LOA pelo Executivo.

Mendes (2009) considera a LOA como o elemento que mais se destaca pela relevância em nosso sistema orçamentário, e, por isso, deve-se executar uma análise em todo o seu processo (elaboração e execução). Considerando todas as etapas orçamentárias, o autor verifica que se faz necessário o exame das principais fases do processo orçamentário, quais sejam: elaboração (Poder Executivo); alteração (Poder Legislativo) e execução (Poder Executivo).

Tratando-se do orçamento brasileiro, Silva, Nascimento e Silva (2021), o Orçamento Federal é incremental. Tal afirmação baseia-se no fato de que o orçamento é elaborado através de alterações relativas às leis do período anterior.

Tratando-se da adoção do orçamento-programa pelo Governo Brasileiro, Mancini (2018) apresenta em sua obra alguns desafios que devem ser enfrentados e superados para a sua efetiva aplicação. Ao longo do texto, o autor apresenta uma base teórica capaz de fundamentar e sustentar os seus achados e traz o destaque aos seguintes desafios: dificuldade de interpretação do orçamento-programa – como realmente é, a que se propõe, benefícios esperados, etc.; intenção ao Incrementalismo; programas precários devido à falta de estrutura de órgãos que os elaboram; atualização anual dos programas no orçamento; pouca rigidez na execução dos programas; obsolescência das estruturas de observação; e preocupação com a avaliação da execução orçamentária é deixada de lado pelos organismos de controle (MANCINI, 2018).

2.3 Boas Práticas para Orçamento de Desempenho (OCDE)

Para se avançar na discussão sobre o significado de processo orçamentário de qualidade, apresenta-se abaixo as boas práticas de orçamento de desempenho conforme OCDE (2019b). E, para proporcionar um melhor entendimento sobre tais boas práticas, apresenta-se uma a uma de acordo com as características apresentadas pela OCDE (2019b).

Boa Prática 1 – Fundamento, objetivo e partes interessadas: Esta prática é atendida quando há um documento estratégico que defina a justificativa, os objetivos e a abordagem do orçamento, quando são observados e considerados os interesses e as prioridades das partes interessadas; quando o orçamento é tem apoio político e burocrático, e quando há uma base regulatória para orçamento.

Boa Prática 2 – Alinhamento entre despesas e objetivos: Para o atendimento desta boa prática é necessário que haja alinhamento com planos estratégicos, estruturas de despesas de médio prazo e coordenação de programas complexos e transversais.

Boa Prática 3 – Flexibilidade: Faz-se necessária a observação de alguns aspectos para que esta prática seja atendida tais como a escolha da combinação certa de indicadores de desempenho, a estruturação do programa, abordagens diferenciadas e a classificação de orçamento e estruturas de controle.

Boa Prática 4 – Recursos humanos, dados e infraestrutura: Para esta boa prática exige-se que haja capacitação por parte da Autoridade Central de Orçamento, revisão contínua do sistema, melhora na qualidade dos dados de desempenho e gerenciamento dos dados de desempenho como recurso estratégico.

Boa Prática 5 – Supervisão pelo legislativo e pela sociedade: A elaboração de relatórios anuais de desempenho, a auditoria de desempenho, a supervisão parlamentar de desempenho e o acesso público aos orçamentos são características a serem observadas para a existência desta boa prática.

Boa Prática 6 – Avaliação de programas e revisão de gastos: A existência de avaliações ex ante e ex post do programa e as análises dos gastos são aspectos que devem existir para que seja considerada a observação da boa prática em questão.

Boa Prática 7 – Comportamento e aprendizado para o desempenho: Para a existência completa desta boa prática torna-se necessária a existência de uma cultura de gestão com foco no desempenho, regime de gestão de desempenho para servidores público seniores, respostas ao baixo desempenho e discussões estruturadas de desempenho

3 METODOLOGIA

Relembra-se que o objetivo geral é o de analisar a qualidade do processo orçamentário brasileiro verificando se o orçamento público federal brasileiro atende às boas práticas definidas pela OCDE.

A metodologia a ser utilizada para coleta e análise de dados, que permitirá atender ao objetivo proposto e responder à questão de pesquisa, consistirá em uma pesquisa de abordagem qualitativa e caráter descritivo, baseada em fontes primárias e secundárias, e as técnicas utilizadas serão a revisão bibliográfica e a pesquisa documental.

3.1 Dados

Para a avaliação da qualidade do processo orçamentário brasileiro foram considerados um conjunto de leis, documentos orçamentários e informações institucionais disponíveis e sítios eletrônicos. No Quadro 1 apresentam-se os documentos utilizados na análise.

Quadro 1 - Documentos Analisados

Documento	Fonte
Lei n. 4.320, 1964	Brasil. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. (1964)
CF/88	Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988).
PPA's 2016 -2019 e 2020-2023	Brasil. PPA 2016-2019. Brasil. PPA 2020-2023.
LDO 2020	Brasil. LDO 2020
LOA 2020	Brasil. LOA 2020
Painel de Planejamento Federal	Brasil. Programas e indicadores estabelecidos para os exercícios de 2018 e 2019.

Fonte: Elaboração própria.

Além dos documentos elencados no Quadro 1, a avaliação também se utilizou da discussão em artigos científicos relacionados ao processo orçamentário brasileiro.

3.2 Métodos

Para avaliar a qualidade do processo brasileiro, utilizou-se como referência as boas práticas orçamentárias sugeridas pela OCDE (2019b). Assim, para cada item de boa prática apontado na seção 2.3, avaliou-se a situação do processo orçamentário brasileiro em relação ao atendimento ou não dos aspectos considerados por cada boa prática.

A avaliação se deu com base nos documentos listados no Quadro 1, incluindo estudos científicos sobre o tema. Os detalhes da avaliação e critérios identificados estão no Quadro 2.

Quadro 2 – Critérios de atendimento às boas práticas orçamentárias da OCDE

Boa Prática	Critérios Avaliados
1	1 – Indica claramente qual é o objetivo do orçamento. 2 – O processo orçamentário permite a participação de partes interessadas.
2	1 – O orçamento está alinhado com os objetivos estratégicos do Governo. 2 – Consultas à sociedade durante as fases orçamentárias.
3	1 – Flexibilidade no orçamento. 2 – Baixa vinculação orçamentária.
4	1 – Investimento em recursos humanos. 2 – Investimento em infraestrutura e dados.
5	1 – Facilita a supervisão pelo Legislativo. 2 – Incentiva e facilita a supervisão pela sociedade civil.
6	1 – Existência de avaliação dos programas de Governo. 2 – Existência de revisão de gastos.
7	1 – Encorajamento ao comportamento e aprendizado voltados para o desempenho. 2 – Treinamentos como prática de recursos humanos.

Fonte: Elaboração própria.

As práticas orçamentárias brasileiras são classificadas em três tipos em relação às boas práticas sugeridas pela OCDE, a saber: Atende, Atende Parcialmente e Não Atende. A prática orçamentária é classificada como “Atende” quando adere a todos os critérios propostos no Quadro 2; é classificada como “Atende Parcialmente” quando adere a pelo menos um dos critérios, mas não todos; e, é classificada como “Não atende” quando não atende a nenhum dos critérios propostos. A aplicação do método de análise possibilitou encontrar os resultados apresentados na quarta seção.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Orçamento público federal brasileiro *Versus* Boas Práticas da OCDE

A análise da qualidade do orçamento público federal brasileiro (orçamento-programa) tendo como base as boas práticas da OCDE para orçamento de desempenho pode encontrar referência e embasamento em autores como Giacomoni (2019) que ao longo do estudo define o orçamento-programa como uma versão melhorada do orçamento de desempenho. Neste sentido, o orçamento-programa deve ter possibilidades de atendimento às boas práticas da OCDE.

Abaixo segue a discussão sobre a posição do processo orçamentário brasileiro em relação a cada boa prática.

Boa prática 1: O fundamento lógico e os objetivos do orçamento de desempenho são claramente documentados e refletem os interesses das principais partes interessadas.

Entende-se que o processo orçamentário brasileiro atende a boa prática número 1, pois a fundamentação e os objetivos do orçamento são apresentados a cada ano nas peças orçamentárias conforme diretrizes constantes na Lei do Direito Financeiro, Lei nº 4.320/1964 e nos artigos 165 a 169

da CF/88. Porém, a CF/88 diz em seu art. 165, parágrafo 9º que Lei Complementar disporá sobre o assunto, mas ainda não foi elaborada.

Além disso, no processo de elaboração do orçamento são contempladas as contribuições do Ministério da Economia, do gabinete do Presidente da República, do legislativo e dos ministérios setoriais, o que permite a manifestação das partes interessadas. A Secretaria de Orçamento Federal realiza a coleta e unificação das propostas orçamentárias realizadas por cada Ministério e dos Poderes Legislativo e Judiciário, através do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. (BRASIL, 2022).

Boa prática 2: O orçamento de desempenho alinha as despesas com os objetivos estratégicos e prioridades do governo.

O orçamento público federal brasileiro é alinhado com os objetivos e as prioridades políticas do governo, pois, quando de sua elaboração, tem-se como procedimento a ser observado o PPA e a LDO, onde são definidas as diretrizes, objetivos e metas. O PPA elaborado durante o primeiro ano de mandato do presidente para validade durante os próximos 4 anos (3 anos do mandato atual e 1 ano do mandato subsequente) fornece a estrutura de despesas de médio prazo, pois é elaborado para além de um exercício financeiro.

Assim, conceitualmente o processo orçamentário federal brasileiro apresentaria um alinhamento entre despesas e objetivos. Contudo, existem críticas quanto ao orçamento público na prática, como identificado pelos autores Mancini (2018), Sanches (1996) e Mendes (2009), em que Mancini (2018) aponta que há dificuldade por parte do governo quanto ao entendimento do tipo de orçamento utilizado.

Porém, conforme resultados da avaliação realizada pela OCDE (2020), não há consultas à sociedade nas fases orçamentárias e isso pode afetar essa relação entre despesas, objetivos e prioridades, pois os objetivos e prioridades podem não refletir as reais demandas e necessidades da sociedade, já que ela pouco participa do processo. Estes resultados são reforçados pela avaliação realizada pelo IBP (2019), onde verifica-se que a participação pública no Brasil é baixa, apresentando uma pontuação acima da média global, porém, não muito significativa, uma vez que se atribuiu 17 pontos de 100 para este quesito no Brasil.

Os resultados da avaliação do FMI (2017) demonstram que a participação pública tem uma avaliação boa pelo fato de existir uma política que assegure a participação da sociedade no processo orçamentário. Pela avaliação do PEFA (2020), o Brasil possui uma pontuação acima da média global no quesito de participação pública, corroborando o resultado apresentado pelo IBP (2019).

Boa prática 3: O sistema de orçamento por desempenho incorpora flexibilidade para lidar com a natureza variada das atividades do governo e as relações complexas entre gastos e resultados.

Os programas planejados pelo governo têm particularidades correspondentes às suas características, o que faz com que o tipo e o volume de informações variem. Conforme discutido anteriormente, Mancini (2018) aponta que, entre alguns dos desafios enfrentados para a correta aplicação do orçamento-programa, este tipo de orçamento apresenta pouca rigidez na execução dos programas; Sanches (1996) aponta como um dos problemas para o processo orçamentário brasileiro o fato de o orçamento ser apenas autorizativo e não impositivo; e, conforme discutido por Mendes (2009), quando há troca de mandato, mesmo que o representante seja reeleito, é possível perceber que o PPA vigente não é considerado para a elaboração do orçamento anual (LOA).

Gomes (2020) faz uma revisão da estrutura legal e formal para a transparência e controle social da gestão pública e do orçamento público. O autor evidencia também medidas de flexibilização adotadas, como por exemplo o decreto de calamidade financeira inaugurado pelo Estado do Rio de Janeiro, que segundo o autor foi uma tentativa para flexibilizar o orçamento estadual em um contexto de mal planejamento orçamentário para a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Por outro lado, também comenta sobre o decreto de calamidade pública no contexto da pandemia COVID-19, que permitiu a flexibilização orçamentária e fiscal para todos os entes da federação.

Se observarmos os pontos ora mencionados, infere-se que tais apontamentos colaboram e fortalecem a ideia de flexibilidade do orçamento, pois, o orçamento brasileiro não é rígido, é apenas autorizativo e tem-se verificado na prática a desconsideração do PPA vigente, na troca de mandatos, para a elaboração do orçamento anual.

Os resultados da avaliação da OCDE (2020) evidenciam a existência de capacidade de transposição de saldos de um exercício fiscal para o outro e aponta a constante aprovação de orçamentos complementares para atender as atividades do governo, que, no caso brasileiro, se deve à transferência de verbas de uma dotação para outra. Porém, cabe lembrar que, conforme OCDE (2020) o orçamento brasileiro possui de 60% a 80% de vinculação orçamentária e isso colabora para o enrijecimento do orçamento.

Boa prática 4: O governo investe em recursos humanos, dados e outras infraestruturas necessárias para apoiar o orçamento de desempenho.

Como base teórica para tal boa prática, Lima (2022) afirma que ao elaborar o orçamento, de acordo com o constante na LDO, é considerado o cálculo de recursos humanos, materiais e financeiros que são necessários para a execução do orçamento.

Conforme dados disponibilizados no painel de planejamento federal, ao comparar as informações disponíveis para 2018 e 2019, nota-se que houve uma redução no número de indicadores utilizados pelo governo para avaliar a realização dos programas. Tratando-se dos programas, percebeu-se que não houve alterações em sua quantidade. Sendo assim, infere-se que o Governo Federal tem reduzido o número de dados que geram um volume grande de informações.

Acerca dos desafios enfrentados pelo orçamento brasileiro, Mancini (2018) aponta a precariedade dos programas devido à falta de estrutura de órgãos que os elaboram. Silva Júnior e Barreto (2019) reforçam a importância das escolas de governo para a profissionalização do serviço público no Brasil, mas identificam ainda desafios para estas escolas de governo. Entre os desafios identificados, citam-se: falta de política objetiva de recursos humanos, dependência de preferências políticas contextuais e aproveitamento dos egressos das escolas de governo.

A OCDE (2020) apresenta em seus resultados que o órgão central de gestão de recursos humanos do Brasil possui uma estratégia de treinamento ou plano de ação de treinamento para todo o funcionalismo público. Para a OCDE (2020) o governo brasileiro faz a identificação das necessidades através de avaliações dos programas e prioridades do governo e como prioridades de treinamento estabelece estratégia de treinamento para todo o governo e treinamento e assessoramento da liderança executiva.

Boa prática 5: O orçamento por desempenho facilita a supervisão sistemática pelo legislativo e pela sociedade civil, reforçando a orientação para o desempenho do governo e a responsabilidade.

Abreu e Gomes (2013) em seu estudo, no decorrer da análise dos dados coletados em entrevistas realizadas, verificaram que a sociedade tem participado minimamente no processo orçamentário, porém notaram a existência de ações que influenciam a sociedade para a participação. Para que haja acompanhamento por parte da sociedade, o governo disponibiliza dados no Portal da Transparência e no Portal PPACidadão que facilitam uma melhor e mais rápida supervisão por parte da sociedade, onde é possível verificar o desempenho do governo.

Contudo, segundo o IBP (2019), a participação pública brasileira no processo orçamentário é baixa, pois seriam oferecidas poucas oportunidades para envolvimento. Em relação à fiscalização orçamental, seja pelo legislativo e por instituição suprema de auditoria, o Brasil é avaliado como possuindo fiscalização adequada.

Tavares (2022), analisando a utilização de tecnologias informacionais para o controle social, concluem que parte das informações necessárias ao controle social não estava presente nos portais digitais dos municípios e que não era exigida a disponibilização ativa desses documentos.

Os resultados da avaliação realizada pelo PEFA (2020), para os quesitos documentação do orçamento e análise do orçamento pelo legislativo, apresentam uma pontuação para o Brasil acima da média global e da média dos países da ALC. Esses resultados indicam que o orçamento brasileiro tende a facilitar a supervisão orçamentária pelo legislativo, pois apresenta nota máxima para o quesito de apresentação da documentação do orçamento.

Boa prática 6: O orçamento de desempenho complementa outras ferramentas projetadas para melhorar a orientação de desempenho, incluindo avaliação de programas e revisões de gastos.

A Controladoria-Geral da União - CGU (n.d.) realiza a avaliação dos programas do governo no que se refere à execução, alcance de objetivos e adequação. A metodologia utilizada pela CGU é dividida em três fases onde são realizados o mapeamento das políticas públicas, a hierarquização dos programas de governo e a priorização das ações do governo para avaliação (CGU, n.d.).

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seus artigos 70, 71, 72, §1º e 74, §2º competências do Tribunal de Contas da União (TCU) e dentre elas encontra-se a fiscalização dos recursos públicos (Brasil, 1988). Essa fiscalização pode ocorrer por iniciativa própria ou através da Câmara dos Deputados e tem foco na natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (BRASIL, 1988).

A avaliação de programas (*ex ante* e *ex post*) permite ao governo melhorar as atividades voltadas para o atingimento de metas e objetivos e, se necessário, rever os gastos. Neste sentido, o orçamento como ferramenta deve fornecer suporte e auxiliar para melhorar o desempenho esperado.

Porém, conforme apontado anteriormente, Mancini (2018) relata como obstáculo a ser superado o fato de não haver uma preocupação para a avaliação da execução orçamentária por parte dos organismos de controle. Em relação à revisão de gastos, Bijos (2022) comenta que o a história recente do país de aceleração dos gastos públicos e a necessidade da sua contenção indicam a necessidade de se operacionalizar a avaliação de políticas públicas e a revisão de gastos. O autor reforça que essa necessidade ampliou-se no contexto da dificuldade do país em repriorizar despesas públicas durante a pandemia da COVID-19.

Os resultados apresentados pelo IBP (2019) demonstram que a fiscalização orçamentária pelo legislativo e pelo tribunal de contas apresentam uma pontuação alta, permitindo inferir que a fiscalização orçamentária apresenta bons resultados. Porém, os resultados das avaliações do FMI (2017) indicam a inexistência de avaliação independente do orçamento público federal brasileiro.

Boa prática 7: Os incentivos em torno do sistema de orçamento por desempenho encorajam o comportamento e o aprendizado orientados para o desempenho.

Em sua publicação, OCDE (2020) mostra resultados onde identifica-se o treinamento como prática importante na gestão dos recursos humanos e o Brasil está entre os 67% dos 12 países da ALC em que o treinamento se faz necessário para promoção, porém, quase não existe influência em outros incentivos, como o aumento salarial ou benefícios. Ainda de acordo com a OCDE (2020), no Brasil, a identificação de necessidade de treinamento é realizada através das avaliações dos programas e prioridades do governo e são prioridades de treinamento a estratégia de treinamento para o governo como um todo e o treinamento e assessoramento da liderança executiva.

Considerando os incentivos ao aprendizado, segundo OCDE (2020), no Brasil são consideradas alguns aspectos de bom desempenho para a progressão na carreira. Os aspectos dividem-se em: avanço na carreira, remuneração, permanência no serviço público e renovação de contrato no serviço público.

Os países são classificados pela relevância de cada aspecto de bom desempenho para a progressão na carreira: alta, média e baixa relevância. Conforme os resultados apresentados pela OCDE (2020) o Brasil apresenta baixa relevância para os aspectos de avanço na carreira, permanência no serviço público e renovação de contrato no serviço público; para o aspecto da remuneração apresenta alta relevância.

Analisando as informações e resultados apresentados pela OCDE (2020), infere-se que o Brasil atende a boa prática no que se refere ao incentivo de aprendizado voltado para o desempenho. Ao

comparar os dois resultados aqui apresentados verifica-se que houve uma evolução relacionada aos incentivos para comportamento e aprendizado.

Após a coleta e análise dos dados disponíveis sobre o orçamento público federal brasileiro, chegou-se à uma avaliação em relação ao atendimento das boas práticas orçamentárias sugeridas pela OCDE. O resultado das análises pode ser observado no Quadro 3.

Quadro 3 – Resumo dos Resultados

Boa Prática	Resultado
1 – Fundamento, objetivo e partes interessadas	Atende
2 – Alinhamento entre despesas e objetivos	Atende Parcialmente
3 – Flexibilidade	Atende Parcialmente
4 – Recursos humanos, dados e infraestrutura	Atende Parcialmente
5 – Supervisão pelo legislativo e pela sociedade	Atende Parcialmente
6 – Avaliação de programas e revisão de gastos	Atende Parcialmente
7 – Comportamento e aprendizado para o desempenho	Atende

Fonte: Elaboração própria.

Analisando as informações apresentadas no Quadro 3 verifica-se que o processo orçamentário brasileiro não está totalmente adequado às boas práticas orçamentárias estabelecidas pela OCDE (2019b).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa apresentou como objeto de estudo o orçamento público federal brasileiro e visou responder à seguinte questão de pesquisa: o orçamento público federal brasileiro atende às boas práticas de orçamento definidas pela OCDE? O objetivo consistiu em verificar se o orçamento público federal brasileiro atende às boas práticas estabelecidas pela OCDE para o orçamento. A realização do estudo permitiu que o problema de pesquisa fosse respondido e o objetivo alcançado, uma vez que uma vez que se verificou que o orçamento público brasileiro atende parcialmente às boas práticas para o orçamento de desempenho estabelecidas pela OCDE.

Após análise dos dados coletados verificou-se que, mesmo que o orçamento-programa mostra-se como uma versão melhorada do orçamento por desempenho, o orçamento público federal brasileiro não atende totalmente às boas práticas da OCDE. Conforme discutido na análise dos dados, o orçamento público precisa ser melhorado para que possa alcançar os resultados a que se propõe. Verifica-se que, somente duas das sete boas práticas analisadas são atendidas completamente e as cinco restantes são atendidas parcialmente.

Em relação às boas práticas da OCDE, pode-se mencionar como pontos positivos do processo orçamentário brasileiro que este possui uma fundamentação lógica e legal, onde é possível verificar seus objetivos claramente definidos e a existência de uma relação entre as despesas e os objetivos traçados. Aponta-se também o fato de o orçamento ser flexível e passível de adaptabilidade ao panorama nacional, pois, apesar de possuir um alto grau de vinculação orçamentária permite-se a transposição de saldos para exercícios seguintes e a aprovação dos orçamentos complementares para transposição de dotação orçamentária.

Por outro lado, os pontos negativos ganham destaque, sendo o mais perceptível o fato de não existir qualquer programa de incentivo para encorajar as ações dos agentes para obter o desempenho desejado. Este ponto negativo ganha destaque pelo fato de que pertence à única boa prática que o orçamento brasileiro não atende nenhum quesito. Foi possível estabelecer uma ligação das informações geradas, a partir da análise dos dados, com o que afirmam os teóricos utilizados para dar sustentação à pesquisa. Os estudos utilizados possibilitaram e fortaleceram as análises realizadas.

Uma limitação deste estudo foi que as boas práticas foram consideradas em sua abrangência de forma macro, levando em conta apenas as definições principais de cada uma. Isso pode ser considerado como uma limitação, pois as boas práticas possuem aspectos micro a serem analisados individualmente.

Este estudo contribui para a análise da qualidade orçamentária brasileira, ao mostrar que o orçamento público brasileiro atende parcialmente às boas práticas para o orçamento de desempenho estabelecidas pela OCDE. Os resultados do estudo podem ajudar a identificar áreas em que o orçamento público brasileiro pode ser melhorado para alcançar melhores resultados. Espera-se que o estudo possa instigar novos estudos relacionados a esse tema, afinal, o orçamento público federal brasileiro é um campo vasto com muitas possibilidades de novos estudos e análises.

Para pesquisas futuras, sugere-se que seja realizada uma análise mais detalhada considerando as divisões de cada boa prática. Isso permitiria uma compreensão mais aprofundada do atendimento às boas práticas e das implicações para a qualidade do orçamento público brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. C. F. **Orçamento participativo: um estudo acerca da participação popular na elaboração dos orçamentos públicos nos municípios de Brumado e Guanambi, Estado da Bahia.** 2022. 195 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - UNIFACS, Salvador, 2022. Disponível em: <https://tede.unifacs.br/handle/tede/860>. Acesso em: 10 out. 2022.
- ABREU, W. M. de; GOMES, R. C. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 515-540, mar./abr. 2013. DOI: [10.1590/S0034-76122013000200011](https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000200011). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000200011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 out. 2022.
- BCB - Banco Central do Brasil. **Sistema Gerenciador de Séries Temporais – Finanças Públicas.** Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Acesso em: 10 out. 2022.
- BASSI, C.M. Receitas Vinculadas e Despesas Obrigatórias: Explorando Conceitos, Métodos de Atuação e Determinantes à Rigidez Orçamentária. **IPEA**. Nota Técnica nº 56, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/190826_NT_56_Disoc.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.
- BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva. atual. com a Constituição Federal, Lei no 4.320/64, LRF e Portarias da SOF/STN-MCASP.** – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2013. 296 p.
- BIJOS, Paulo Roberto Simão. Capítulo 6 - Spending Review e Medium-Term Expenditure Framework – Caminhos para Maior Estabilidade? In: COUTO, L. F.; ROGRIGUES, J. M. (org). **Governança orçamentária no Brasil.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), 2022.
- BOECHAT, S. R. **Orçamento por Resultados e Direito Financeiro.** São Paulo: Blucher, 2018. 224 p.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Orçamento da União.** 2019. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Entenda o Orçamento no Congresso Nacional**. 2020. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/entenda-o-orcamento>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 101 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **LDO 2020**. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/2020/paginas-da-capa/ldo>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **LOA 2020**. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/2020/paginas-da-capa/loa>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **PPA 2016-2019**. Brasília. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **PPA 2020-2023**. Brasília. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **Programas e indicadores estabelecidos para os exercícios de 2018 e 2019**. Brasília. Disponível em <http://painelppa.planejamento.gov.br/analytics/index.html>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Entenda o orçamento** / Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. 1. ed. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Contingenciamento**. Brasília, 2023a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/transparencia/receitas-e-despesas/gestao-fiscal-orcamentaria-e-financeira/contingenciamento#:~:text=O%20contingenciamento%20consiste%20no%20retardamento,69%20da%20Lei%2014.436%2F2022>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Orçamento Público**. 2023b. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento>. Acesso em: 10 out. 2022.

CGU - Controladoria Geral da União. **Avaliação da Execução de Programas de Governo**. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo>. Acesso em: 10 out. 2022.

CORRÊA JÚNIOR, C. A. S.. OLIVEIRA JÚNIOR, J. N. Evolução do orçamento público: da perspectiva contábil à gestão por resultados. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, ano MMXVIII, N°. 000142, 14/11/2018. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/evolucao-do-orcamento-publico-da-perspectiva-contabil-gestao-por-resultados>. Acesso em: 10 out. 2022.

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle**. 1. ed. – São Paulo: Saraiva, 2013. 272 p.

DOMBROSKI, L. CASTRO, M. de. Orçamento Público: dez anos de produção científica no congresso ANPCONT. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 04, Ed. 10, Vol. 01, pp. 121-140 . Outubro de 2019. DOI: 10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/contabilidade/congresso-anpcont
Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/contabilidade/congresso-anpcont>. Acesso em: 10 out. 2022.

FMI - Fundo Monetário Internacional. **Brazil: Fiscal Transparency Evaluation**. 2017. Disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/03/Brazil-Fiscal-Transparency-Evaluation-44874>. Acesso em: 10 out. 2022.

FREIRE, J. D. K.; CUNHA, M. G. da. O planejamento do orçamento público e o impacto do controle para sua efetividade. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 04, Ed. 06, v. 12, pp. 85-116. Junho de 2019. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/contabilidade/planejamento-do-orcamento>. Acesso em: 10 out. 2022.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2019. 297p.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 19. ed. Barueri: Atlas, 2023. 342 p.

GOMES, Júlio Godoy. Transparência e Controle Social. **Cadernos**, [S.l.], v. 1, n. 6, p. 45-71, dez. 2020. ISSN 2595-2412. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/118>>. Acesso em: 10 out. 2022.

HORTA, G. T. de L.; SHIMAMURA, A. A Melhoria na Qualidade do Gasto Público e o Spending Review. **Cadernos**, S.l., v. 1, n. 10, p. 42-62, fev. 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/220>. Acesso em: 10 out. 2022.

IBP - International Budget Partnership. **Pesquisa Sobre o Orçamento Aberto 2019 – Brasil**. 2020. Disponível em: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

LIMA, D. V. de. **Orçamento, contabilidade e gestão no setor público**. 2. ed. Barueri: Atlas, 2022. 328 p.

MANCINI, B. Orçamento-programa: alguns desafios para sua efetividade no Brasil. *In*: PIRES, V.; SATHLER, A. R. **Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. p. 141-168.

MARQUES, E. **Finanças Públicas - Administração Financeira e Orçamentária**. São Paulo: Saraiva, 2015. 392 p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**. 7. ed. São Paulo: GEN-Atlas, 2017. 472 p.

MENDES, M. J. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. **Cadernos de Finanças Públicas**, n. 9, p. 57-102, 2009. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-39-sistema-orcamentario-brasileiro-planejamento-equilibrio-fiscal-e-qualidade-do-gasto-publico>. Acesso em: 10 out. 2022.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017, **OECD Publishing**, Paris, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264265554-en>.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019, **OECD Publishing**, Paris, 2019a. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>. Acesso em: 10 out. 2022.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Latin America: Countries**. Disponível em <https://www.oecd.org/latin-america/countries/>. Acesso em: 10 out. 2022.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Latin America: The OECD's Regional Programme for LAC**. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/regional-programme/>. Acesso em: 10 out. 2022.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. OECD Good Practices for Performance Budgeting, **OECD Publishing**, Paris, 2019b. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en> Acesso em: 10 out. 2022.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020, **OECD Publishing**, Paris, 2020. <https://doi.org/10.1787/9e6d37a1-pt>.

PEFA - Public Expenditure and Financial Accountability. **Global Report on Public Financial Management**. 2020. Disponível em <https://www.pefa.org/global-report-2020/report/global-pfm-performance>. Acesso em: 10 out. 2022.

PEREIRA, T. A.; WILBERT, M. D. Anexo de Metas Fiscais: Análise das Estimativas e Metas. *In*: CONGRESSO DE CONTABILIDADE E GOVERNANÇA UnB, 4., 2018, Brasília.

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. dos. Gasto público e desigualdade social: O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 103, 2020. DOI: 10.1590/3510307/2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/tmTgwdLgwtqr5xstkzgwprG/>. Acesso em: 10 out. 2022.

PIRES, V. Orçamento público no Brasil: um olhar para além das metodologias orçamentárias hegemônicas, em busca de uma estratégia de inovação em contexto complexo. *In*: PIRES, V.;

SATHLER, A. R. **Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. p. 21-95.

SANCHES, O. M. A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do Orçamento. **Revista de informação legislativa, ano**, v. 33, p. 59-77, 1996. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/176727>. Acesso em: 10 out. 2022.

SANTOS, E. A. dos; SALLABERRY, J. D.; PEREIRA, P. H. S. M.; FERREIRA, W.O.M.; RIBEIRO, F.O. Determinantes do Gasto Público com Saúde das Cidades Sul Mato-Grossenses sob a Perspectiva do Teorema do Eleitor Mediano. **Gestão e Sociedade**, v. 42, pág. 4013-4032, 2021. DOI: 10.21171/ges.v15i42.3120. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/63900/determinantes-do-gasto-publico-com-saude-das-cidades-sul-mato-grossenses-sob-a-perspectiva-do-teorema-do-eleitor-mediano-i/pt-br>. Acesso em: 10 out. 2022.

SÃO PAULO. **Orçamento por Resultados no Estado de São Paulo: experiências, desafios e perspectivas**. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo; supervisão Consórcio NTConsult - PLAN. – São Paulo, SP: Cartola, 2015. 52p. Disponível em https://www.plan-eval.com/repositorio/arquivo/artigo/Plan_OpR_SP.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

SERRANO, A. L.M.; ARAÚJO NETO, L. M. de; ROSANO-PEÑA, C. Orçamento público: conceitos e definições. In: MADURO-ABREU, A. (Org.). **Gestão judiciária: conteúdos e disciplina**. Brasília: Editora IABS, 2018. p. 250-264.

SILVA, C., FARIAS, I., MARQUES, D., FREIRE, M.; GUIMARÃES, D. A Influência dos Gastos Públicos sobre a Eficiência na Utilização das Receitas nas Unidades da Federação Brasileira. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 14, n. 1, 135-157, 2019. DOI 10.21446/scg_ufrj.v0i0.18625. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/article/view/18625> Acesso em: 10 out. 2022.

SILVA, L. G. D. da. **Economia da educação: o orçamento público com responsabilidade fiscal como instrumento de justiça social**. 2021. 260 p. Tese (Doutorado em Educação: Currículo) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/23655>. Acesso em: 10 out. 2022.

SILVA, M. C. da; NASCIMENTO, J. C. H. B. do N.; SILVA; J. D. G. da S. Fatores determinantes na política de execução orçamentária no Brasil (1980-2018). **Contabilidade Vista & Revista**, v. 32, n. 1, p. 104–131, 2021. DOI: 10.22561/cvr.v32i1.5617. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/5617>. Acesso em: 10 out. 2022.

SILVA JÚNIOR, I. A. D.; BARRETO, M. S. P. Capacitação e Desenvolvimento de Pessoas no Serviço Público: A Contribuição das Escolas de Governo Para A Profissionalização. **Revista Internacional De Debates Da Administração & Públicas - RIDAP**, v. 4, n. 1, 37–57, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/RIDAP/article/view/11362>

SOUZA, D. L. dos S. **Similaridades dos planos plurianuais do Tocantins no período 2012-2023**. 2023. 132 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em

Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2023. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/6001>. Acesso em: 10 out. 2022.

Tavares, A. A. Governo digital e aberto como plataforma para o exercício do controle social de políticas públicas. **Cadernos De Finanças Públicas**, 22(01), 74, 2022. <https://doi.org/10.55532/1806-8944.2022.168>

WORLD BANK. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. v. 1. Banco Mundial, 2017. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.