

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E ANÁLISE DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

LUCAS RIBEIRO

ANÁLISE DO INCREMENTALISMO ORÇAMENTÁRIO NO ÂMBITO
MUNICIPAL

FRANCA

2021

LUCAS RIBEIRO

**ANÁLISE DO INCREMENTALISMO ORÇAMENTÁRIO NO ÂMBITO
MUNICIPAL**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Álvaro Martim Guedes

FRANCA

2021

R484a	Ribeiro, Lucas Análise do incrementalismo orçamentário no âmbito municipal / Lucas Ribeiro. -- Franca, 2021 176 f. : tabs. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca Orientador: Álvaro Martim Guedes 1. Administração pública. 2. Política pública. 3. Ciência política. I. Título.
-------	--

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

LUCAS RIBEIRO

**ANÁLISE DO INCREMENTALISMO ORÇAMENTÁRIO NO ÂMBITO
MUNICIPAL**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Data da aprovação: ____ de _____ de 2021

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Prof. Dr. Álvaro Martim Guedes, UNESP – Campus de Araraquara/SP

1º Examinador: _____

Prof. Dr. André Luiz Corrêa, UNESP – Câmpus de Araraquara/SP

2º Examinador: _____

Prof. Dr. José Murari Bovo, UNESP – Câmpus de Araraquara/SP

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não teria sido realizado se, além da minha própria dedicação, fruto das intensas horas de leituras e pesquisas, não houvesse pessoas importantes, as quais merecem todo meu reconhecimento e agradecimento.

Esses quase três anos de confecção da dissertação foram deveras significativos para meu amadurecimento intelectual, ideológico e pessoal. Estes reconhecimento e agradecimento são singelos e para poucas pessoas, porém pessoas que tiveram elevada parcela de responsabilidade nesse ciclo que se encerra.

Em primeiro lugar, ao meu orientador, o Professor Álvaro Guedes, o qual foi essencial na delimitação do tema e solícito nos momentos em que precisei de sua ajuda e consultoria. À UNIVESP, que me permitiu ser facilitador numa disciplina de curso superior, o que grandemente me abriu horizontes e visões de mundo.

Agradeço também ao grande amigo Mauro Philippe Aita, que, devido às nossas conversas e conselhos, também contribuiu significativamente para uma importante troca intelectual, troca esta que também reverberou junto à confecção deste.

Minha gratidão imensa ao Sr. Laert Rigo, um amigo de toda a vida, estando desde sempre ao meu lado e me dando apoio nos momentos que me foram (e são) necessários e importantes. Nossas reuniões, conversas e palavras sempre estarão guardadas de forma perene.

Por último, o agradecimento mais importante: à minha mãe, Nadir Ribeiro, a qual sempre foi meu esteio e meu porto seguro nas horas mais significativas e valorosas. Se não fosse por ela, jamais teria chegado onde cheguei. Seja na dor ou no amor, é quem me acalenta, na primeira, e quem vibra nas vitórias e nas conquistas por mim obtidas, no segundo.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dados referentes às LOAs de Ribeirão Preto entre 2010 e 2020	99
Quadro 2 - Número de artigos constantes nas LOAs de Ribeirão Preto entre 2010 e 2020	99
Quadro 3 - Percentual na variação da funcional-programática nas LOAs de Ribeirão Preto entre 2010 e 2015	100
Quadro 4 - Percentual na variação da funcional -programática nas LOAs de Ribeirão Preto entre 2016 e 2020	100
Quadro 5 - Variâncias e desvios-padrões da funcional-programática nas LOAs de Ribeirão Preto entre 2010 e 2020	1017
Quadro 6 - Dados referentes às LDOs de Ribeirão Preto entre 2010 e 2020	111
Quadro 7 - Número de artigos constantes nas LDOs de Ribeirão Preto entre 2010 e 2020	112
Quadro 8 - Dados referentes às LOAs de São José do Rio Preto entre 2010 e 2020	120
Quadro 9 - Número de artigos constantes nas LOAs de São José do Rio Preto entre 2010 e 2020	121
Quadro 10 - Percentual na variação da funcional-programática nas LOAs de São José do Rio Preto entre 2010 e 2015	121
Quadro 11 - Percentual na variação da funcional-programática nas LOAs de São José do Rio Preto entre 2016 e 2020	122
Quadro 12 - Variâncias e desvios-padrões da funcional-programática nas LOAs de São José do Rio Preto entre 2010 e 2020	123
Quadro 13 - Dados referentes às LDOs de São José do Rio Preto entre 2010 e 2020	131 140
Quadro 14 - Número de artigos constantes nas LDOs de São José do Rio Preto entre 2010 e 2020	132
Quadro 15 - Dados referentes às LOAs de Bauru entre 2010 e 2020	142
Quadro 16 - Número de artigos constantes nas LOAs de Bauru entre 2010 e 2020	142

Quadro 17 - Percentual na variação da funcional-programática nas LOAs de Bauru entre 2010 e 2015	143
Quadro 18 - Percentual na variação da funcional -programática nas LOAs de Bauru entre 2016 e 2020	144
Quadro 20 - Dados referentes às LDOs de Bauru entre 2010 e 2020	155
Quadro 21 - Número de artigos constantes nas LDOs de Bauru entre 2010 e 2020	156

The more the state "plans" the more difficult planning becomes for the individual.
- Friedrich August von Hayek (1899-1992)

RIBEIRO, Lucas. **Análise do incrementalismo orçamentário no âmbito municipal**. 2021. 176 fls. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2021.

RESUMO

O orçamento público é uma peça significativa na definição dos objetivos da administração pública. Com isso, sua análise, sob o ponto de vista de como ocorre o processo de sua costura, é fundamental para que sejam pensados os destinos e a factibilidade das políticas públicas. Assim, o presente trabalho busca realizar uma análise orçamentária dos municípios paulistas à luz da lógica incrementalista. O incrementalismo, por seu turno, refere-se aos processos mais políticos do que técnicos a serem desenvolvidos quando da elaboração do orçamento público e/ou de políticas públicas, permitindo aos *policy makers* e aos burocratas uma ação mais baseada na incerteza do que em um processo racional-decisório. Partindo disso, procura-se demonstrar, via pesquisa bibliográfica e documental, quais são as similaridades e as diferenças orçamentárias destes entes com relação a esta teoria. Com isso, é possível também apresentar de que forma a utilização desse orçamento é politicamente debatida e a forma como tal é investido em políticas públicas. Os documentos a serem analisados fazem parte, em primeiro lugar, do rol de peças orçamentárias municipais, observando seus respectivos PPA (Planos Plurianuais) e LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), examinando-se de que forma este orçamento fora previamente planejado e como ele efetivamente foi realizado, além de programas de metas e leis complementares, no que se refere à implementação de políticas públicas. Além do mais, no campo teórico, será fundamental a leitura de autores como Charles Lindblom e Aaron Wildavsky, que, nos anos 1960 e 1970, propuseram a lógica do incrementalismo nos estudos acadêmicos. A análise de dados será realizada, portanto, de forma bibliográfica, baseada em leituras de documentos e peças orçamentárias, para apresentar conclusões empíricas, e de obras e livros acerca da administração pública, para coadunar aquelas com estas. No que tange à questão metodológica, é fundamental a leitura de Laurence Bardin, pela qual é realizada uma significativa abordagem acerca da análise de conteúdo. Por fim, deseja-se concluir que a perspectiva incrementalista, se em voga nos municípios paulistas, é ainda um meio determinante na análise de políticas públicas à luz da administração pública, desenhando-se a possibilidade de o orçamento obedecer mais a meandros políticos do que técnicos.

Palavras-chave: Incrementalismo. Administração Pública. Orçamento Público.

RIBEIRO, Lucas. **Analysis of budget incrementalism at municipal level.** 2021. 176 fls. Dissertation (Master in Planning and Analysis of Public Policy) – School of Humanities and Social Sciences, São Paulo State University, Franca, 2021.

ABSTRACT

The public budget is a significant piece in defining the objectives of public administration. Thus, its analysis, from the point of view of how the sewing process takes place, is fundamental for the destinies and feasibility of public policies to be thought of. Thus, the present work seeks to carry out a budgetary analysis of the São Paulo municipalities in the light of the incrementalist logic. Incrementalism, in turn, refers to more political than technical processes to be developed when drawing up the public budget and/or public policies, allowing policy makers and bureaucrats to act more based on uncertainty than on a rational-decision-making process. Based on this, we seek to demonstrate, via bibliographical and documentary research, which are the similarities and budget differences of these entities in relation to this theory. With this, it is also possible to present how the use of this budget is politically debated and how this is invested in public policies. The documents to be analyzed are, firstly, part of the list of municipal budget pieces, observing their respective PPA (Plurianual Plans) and LDO (Budget Guidelines Law), examining how this budget was previously planned and how it was effectively carried out, in addition to programs of goals and complementary laws, with regard to the implementation of public policies. Furthermore, in the theoretical field, it will be essential to read authors such as Charles Lindblom and Aaron Wildavsky, who, in the 1960s and 1970s, proposed the logic of incrementalism in academic studies. Data analysis will be carried out, therefore, in a bibliographical way, based on readings of documents and budget pieces, to present empirical conclusions, and of works and books about public administration, to match those with them. Regarding the methodological issue, it is essential to read Laurence Bardin, through which a significant approach to content analysis is carried out. Finally, it is intended to conclude that the incrementalist perspective, if in vogue in São Paulo municipalities, is still a determining means in the analysis of public policies in the light of public administration, drawing the possibility of the budget obeying more political intricacies than technical.

Keywords: Incrementalism. Public administration. Public budget.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1: HERBERT SIMON E AARON WILDAVSKY – O NASCIMENTO DA RACIONALIDADE LIMITADA E DO INCREMENTALISMO	18
1.1 Herbert Simon e a ideia da racionalidade limitada na economia e na administração	18
1.1.2 O legado e a posterioridade de Herbert Simon	36
1.2 Aaron Wildavsky, Charles Lindblom e o incrementalismo nas políticas públicas	39
1.2.1 Wildavsky e o desenho do orçamento público a partir do incrementalismo	48
1.2.2 Wildavsky e a história do orçamento público	61
CAPÍTULO 2: ANÁLISE E CONSIDERAÇÕES À LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA	73
2.1 Trajetória Administrativa Brasileira: uma conceituação	73
2.2 A organização do orçamento público através do PPA, da LDO e da LOA	81
CAPÍTULO 3: O INCREMENTALISMO E A PRÁTICA ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	84
3.1 Metodologia aplicada à parte empírica	84
3.2 Uma análise do cenário macroeconômico nacional: características do período 2010-2020	87
3.3 Ribeirão Preto e o período 2010 a 2020: considerações fiscais	91
3.3.1 Ribeirão Preto: análise da Lei Orçamentária Anual no período 2010 a 2020	96
3.3.2 Ribeirão Preto: análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias no período 2010 a 2020	102
Quadro 6 - Dados referentes às LDOs de Ribeirão Preto entre 2010 e 2020	1119

3.4 São José do Rio Preto e o período 2010 a 2020: considerações fiscais	112
3.4.1 São José do Rio Preto: análise da Lei Orçamentária Anual no período 2010 a 2020	117
3.4.2 São José do Rio Preto: análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias no período 2010 a 2020	125
3.5 Bauru e o período 2010 a 2020: considerações fiscais	132
3.5.1 Bauru: análise da Lei Orçamentária Anual no período 2010 a 2020	146
3.5.2 Bauru: análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias no período 2010 a 2020	146
CONSIDERAÇÕES FINAIS	156
REFERÊNCIAS	160

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca investigar, em primeiro lugar, a questão histórica da Administração Pública, área significativa dentro das políticas públicas, pois, em primeiro lugar, além de delimitá-la, via orçamento, faz com que, em segundo lugar, ele bem delimite o papel do estado em suas três funções precípuas, a saber, alocativa, distributiva e estabilizadora (PINHEIRO, 2008). Podemos, assim, começar a desenhá-la a partir da economia clássica, que, com a publicação de *A Riqueza das Nações*, em 1776, por Adam Smith, observou um papel não interventor do estado na vida econômica do país (SMITH, 2010). Smith, por seu turno, contrapunha-se à lógica mercantilista, que fazia com que, dentro do absolutismo, os soberanos dominassem quase que integralmente os desígnios materiais da sociedade (HUNT, LAUTZENHEIZER, 2013). Durante o século XIX, com a ampliação da agenda socialista na sociedade, vários autores buscaram recorrer à revalidação das conclusões smithianas, o que culminou com a economia neoclássica. Os neoclássicos, encabeçados por Stanley Jevons e Léon Walras, preconizaram a matematização da ciência econômica, afirmando que os agentes seriam plenamente racionais e que, via equilíbrio, suas decisões seriam absolutas, o que eliminava a necessidade da presença de um estado maximizador, que buscasse dirimir as desigualdades, já que isso apenas causaria atritos e, como escreve Omar (2001, p. 214), “qualquer tipo de intervenção do governo para realocar os recursos da sociedade deixaria a sociedade pior.”

Todavia, nesse mesmo período, com as unificações italiana, em 1861, e alemã, em 1871, levou ao surgimento de um espírito que buscasse dar vazão às nacionalidades e o sentimento de pertencimento a uma comunidade (WAGNER, 2007). As sociedades, assim, deixariam de ser apenas uma simples soma de desejos e vontades (como preconizavam os utilitaristas) para se tornar algo maior, no qual o eu individual só seria explicado a partir de sua vida em coletividade. Dois autores, assim, são centrais para explicar uma guinada da administração pública com o estado no cerne da questão: Woodrow Wilson e Max Weber. O primeiro, responsável pela publicação de *The Study of Administration*, em 1887, queria superar o fisiologismo e o oportunismo reinantes entre os políticos americanos, o que pressupunha a formação de uma classe burocrática bem preparada, que impedisse uma ação discricionária dos *policy makers* em relação à coisa pública (SAGER; ROSSER, 2009). Weber, por seu turno, segue no mesmo caminho e, a partir da sua obra postumamente publicada, *Economia e Sociedade*, de 1921, afirma que a dominação burocrática seria aquela que melhor responderia aos anseios da sociedade, sob a criação de uma classe de administradores capaz de executar suas funções de maneira otimizada (ALBINO, 2016). Dessa forma, o estado passa a ser central no debate da administração pública, o que se intensificaria com os desdobramentos totalitários do entreguerras - como o comunismo soviético e o fascismo ítalo-alemão - e a Crise de 1929, que gerariam uma desconfiança com relação à liberdade individual (CARLO, 2005).

Com isso, o estado passa a se tornar o grande organizador da vida econômica nacional, via métodos administrativos. Em 1936, John Maynard Keynes publicaria a obra *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, na qual daria significativo papel à ação fiscal como fundamental à recuperação de níveis de emprego na sociedade, evitando, assim, a ocorrência de um colapso, com Afonso (2012), considerando-o um “reformador do sistema capitalista.”. Uma obra que, aliás, demarca o período é *Policy Cycles*, organizada por Harold Lasswell e Daniel Lerner e publicada em 1951. É, aliás, notável, em alguns de seus artigos, assinados por autores com forte domínio matemático, como Kenneth Arrow e Paul Lazarsfeld, a defesa por um referencial dessa ciência na consecução de políticas públicas, com o estado devendo ser calculista e preciso em sua atuação (BARCELOS, 2013).

A partir do final da década de 1950, contudo, ganha força o desenvolvimento de contrapontos a essa linha teórica, denominada de racional-decisória. Herbert Simon, em suas obras *Administrative Behavior*, publicada em 1947, e *Model of Men*, de 1957, afirma que seria impossível ao estado conseguir realizar decisões de forma absoluta, pois uma série de informações circundariam os burocratas, que acabavam inclinando-se por processos não

ótimos, mas satisfatórios. Assim, seria impossível tomar uma decisão absoluta, que resolvesse todos os anseios sociais (LUCINDA; AZEVEDO, 2011) (OLIVEIRA; PAULA, 2014). A partir das afirmações simonianas, Charles Lindblom publicaria, em 1959, seu seminal artigo *The Science of Muddling Through*, pela qual lança mão do termo incrementalismo para determinar os rumos decisórios dos *policy makers*. Assim, estes realizavam “pequenos passos”, realizando várias revisões das decisões previamente tomadas (PEREIRA et al, 2010), o que impunha limitações à clarividência afirmada pelos defensores do modelo racional-decisório. Os escritos de Lindblom deram vazão, por sua vez, ao pensamento de Aaron Wildavsky, que transplantaria aquelas conclusões à administração pública, afirmando que, para se entender o processo orçamentário, seria fundamental compreender o processo político, pois ambos estavam intimamente interligados. Assim, segundo Wildavsky (1964), dentro de um consenso mais ou menos pleno, os políticos acabavam por realizar modificações incrementais no orçamento do país. Baseando-se no do ano anterior, estes realizavam mudanças quase que fixas, que variavam, por exemplo, de 2% a 3% por ano, o que fugiria da racionalidade plena defendida por Lasswell e Lerner.

No que se refere à abordagem empírica, o estado de São Paulo possui características peculiares dentro do Brasil. Além de ser a unidade federativa mais populosa do país - estimada em 45.538.936 pessoas (IBGE, 2018) - e de ser com maior produto interno bruto (PIB) em relação às demais - cerca de R\$2 trilhões/ano (SEADE, 2016) -, o que qualifica tal estado a possuir uma dinâmica populacional e econômica equivalente ou superior a muitos países da América Latina e da Europa, a profusão de municípios em seu território - 645 - e a existência de uma região metropolitana, a Grande São Paulo, com mais de 25 milhões de habitantes, fazem com que tal Estado goze de condições precípuas para que ele seja compreendido de forma orçamentária.

Só para o ano de 2019, o orçamento aprovado para a utilização na prefeitura de São Paulo, por exemplo, fora da ordem de R\$60,5 bilhões (G1 SÃO PAULO, 2018); no que se refere ao Estado, o orçamento possui dimensões peculiares: a ALESP (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo) aprovaria um montante de R\$230 bilhões. Só no quesito orçamento, a Prefeitura paulistana possui uma verba mais de cinco vezes maior que o Estado de Roraima, que, em 2018, contou com um PIB da ordem de cerca de R\$11 bilhões. Além disso, dentro desse estado, podemos destacar três municípios de grande vulto e importância: São José do Rio Preto, Ribeirão Preto e Bauru. Através da primeira, temos uma população de 438.354 (NESP, 2016). Temos, ainda, um município que se destaca em sua diversidade econômica: não há a

preponderância de um determinado setor na cidade, e, no que se refere a serviços, podemos afirmar que há destaque de educação e comércio, além do crescimento dos setores de construção civil e tratamento médico (SIQUEIRA, 2014). O orçamento riopretense é de, em dados projetados para 2019, de R\$1,875 bilhão (LIMA, 2018).

Ribeirão Preto, por seu turno, conta com uma população de 694 mil habitantes, em dados estimados para 2018 (SANTOS, 2018). A cidade, apesar de maior, conta, no entanto, com uma característica em comum com Rio Preto: a diversidade do setor econômico no município, diversidade esta que coincide com o setor de comércio e de educação, com uma forte atuação de serviços (CATANHO, 2018). Desse modo, é significativo também analisar este município como irradiador da ocorrência de prováveis políticas de cunho incrementalista, dentro de um orçamento projetado, para 2020, na casa dos R\$3,3 bilhões (SANTOS, 2019).

Por último, podemos conceituar o município de Bauru. Sua população estimada é de 376.818 habitantes (MORAES, 2019), ao passo que seu PIB é da casa de R\$12,7 bilhões, configurando-o como a 66º maior economia brasileira (NAVARRO, 2017). O município, no que se refere aos setores econômicos, tem predominância, como em São José do Rio Preto e Ribeirão Preto, de serviços, correspondente a cerca de 45% dos empreendimentos empresariais do município, como na área contábil, de saúde e educação (SEADE, 2019), contando, inclusive, com um campus da Unesp. Seu orçamento, inclusive, para o ano de 2020, foi aprovado em R\$1,5 bilhão (G1 RIO PRETO E ARAÇATUBA, 2019). Assim, o Estado de São Paulo, com suas peculiaridades, assume um papel significativo dentro da análise proposta, já que, devido à presença de municípios de grande porte econômico, a pesquisa pode ser realizada de modo mais claro e abrangente, apresentando dados que podem impactar diretamente na análise e no planejamento de políticas públicas, a partir das decisões realizadas pela administração pública. Dessa maneira, o incrementalismo é uma fonte significativa de investigação acerca da elaboração do processo orçamentário e, por isso, o trabalho busca investigar, como problema, a forma como o orçamento nos municípios paulistas é realizado, levando-se em conta do que fora apontado anteriormente acerca do significado desse estado, no sentido econômico, dentro do Brasil. Assim como objetivo geral, o presente trabalho propõe-se a investigar se há, dentro da análise orçamentária paulista, a ocorrência de um processo decisório incrementalista, ao contrário da lógica do processo racional.

Continuando, é significativo afirmar que a linha teórica do incrementalismo é pouco trabalhada na análise político-orçamentária no Brasil, questão observada a partir da inexistência

da tradução das obras seminais de Aaron Wildavsky e de Charles Lindblom ao português. Diante disso, é fundamental trazer à realidade brasileira suas conclusões e investigar, conforme é apontado no problema do trabalho, de que forma se desdobra o processo decisório brasileiro, sobretudo em municípios do Estado de São Paulo. É, além do mais, fundamental afirmar que os estudos de ambos os autores residem nos Estados Unidos, nação economicamente mais importante do mundo, e que, devido sua centralidade, o debate a ser realizado pelo presente trabalho centra-se no principal estado do Brasil, o que tem maior reverberação no que se refere à apresentação do impacto decisório orçamentário, devido ao volume financeiro que a ocorrência do incrementalismo pode apresentar.

Dessa forma, isso afeta a alocação de recursos que pode ser movimentada dentro do município estudado, e, inclusive, na região na qual ele está inserido, o que permite ao trabalho um estudo acerca da força multiplicadora desse orçamento dentro do contexto no qual ele está inserido. É significativo, além do mais, relatar acerca das seções que compõem o presente estudo. A primeira seção, realizada de forma majoritariamente teórica, tratará sobre a questão histórica do problema da administração pública, dada a influência capital exercida pelos autores anteriores à proposta incrementalista na execução orçamentária nos municípios analisados. Dessa forma, a realização de uma interpretação histórica dará ao leitor uma compreensão significativa sobre a qual se debruçam os *policy makers* quando da análise administrativa. A segunda seção, por sua vez, realizada principalmente sob um referencial empírico, abordará aspectos legais e econômicos dos municípios trabalhados, dando, assim, uma noção de suas complexidades acerca de sua importância com relação a seu impacto na economia paulista.

Em terceiro lugar, haverá uma abordagem teórico-empírica, permitindo com que seja realizada uma contraposição do apontado pela primeira seção e do desenhado pela segunda, permitindo-se, assim, com a somatória das conclusões dos autores incrementalistas e do apresentado no sentido legal pelos *policy makers* dos municípios abordados, observar se o que as leis e orçamentos têm a dizer coadunam-se com que a literatura especializada afirma. Numa última e quarta seção, haverá as considerações finais do trabalho, e o que o autor pôde dele extrair, a fim de possibilitar ao leitor uma elucidação acerca do tema.

CAPÍTULO 1: HERBERT SIMON E AARON WILDAVSKY – O NASCIMENTO DA RACIONALIDADE LIMITADA E DO INCREMENTALISMO

Neste segundo capítulo, procuramos definir o pensamento de Herbert Simon e de Aaron Wildavsky, no tocante ao nascimento da ideia de racionalidade limitada, pelo primeiro autor, que geraria, posteriormente, sua contribuição ao pensamento incrementalista, concebido pelo segundo ao orçamento público.

1.1 Herbert Simon e a ideia da racionalidade limitada na economia e na administração

Herbert Simon é um dos pensadores mais originais e criativos do século XX. Nascido em 1916, em Milwaukee, nos Estados Unidos, e morto, em Pittsburg, também na América do Norte, em 2001, onde lecionou boa parte de sua carreira acadêmica, no Carnegie Institute of Technology, Simon conseguiu ganhar três dos prêmios mais importantes da ciência, como o Prêmio Alan Turing em 1975, a Medalha Nacional de Ciências, em 1986 e, principalmente, o Nobel de Economia, no ano de 1978, que o consagraria (AUGIER, MARCH, 2004). Este intelectual contribuiu, ao longo de sua vida, além das ciências econômicas, às áreas da ciência política, da psicologia, das ciências políticas e da administração pública. Seu arcabouço concentrou-se no desmantelamento da lógica instaurada pela economia neoclássica, principalmente da ordem da racionalidade subjetiva, que deu embasamento àquela ciência desde o final do século XIX.

Dessa forma, portanto, é significativo realizar uma abordagem histórica da economia, explicando as bases que sustentaram a revolução simoniana. Primeiro, começemos com Adam Smith. Tido como o pai da ciência econômica, foi a partir da sua obra *A Riqueza das Nações*, originalmente publicada em março de 1776, é que a lógica smithiana seria posta em prática. Além do mais, Smith era considerado o fundador da economia clássica, pois este autor observava a economia sendo permeada por duas classes sociais, a saber, as duas principais, capitalistas e trabalhadores.

Smith, na verdade, cria um paradigma com o intuito de rejeitar o em vigência anteriormente a seu pensamento, o mercantilismo. Pelo mercantilismo, havia um império, por parte dos

monarcas, em coordenar a economia nacional. Além do mais, tal doutrina enxergava que a riqueza de um país se confundia com a quantidade de metais preciosos (ouro e prata) que eram acumulados pelos cofres públicos. Todavia, dada a limitação de tais objetos em circulação no mundo, era necessário que seu acúmulo obedecesse à lógica da soma zero, isto é, para que uma determinada nação pudesse ter mais, ela precisava, necessariamente, trazer de outra. Com isso, havia um desestímulo às importações e, ao contrário, um estímulo às exportações, pois, dentro do comércio internacional, as trocas eram realizadas por ouro e/ou prata, e não pelas moedas nacionais. Posto isso, os reis tendiam a coordenar suas economias a partir dessa lógica, impondo fortes barreiras à entrada de produtos do exterior, com vistas a barrar a perda de metais. Como escrevem Hunt e Lautzenheiser (2011, p. 20):

[...] the mercantilists' desire to maximize the gold and silver within a country took the form of attempts by the government to create a favorable balance of trade, that is, to have more money coming into a country than was flowing out. Thus, exports of goods as well as things such as shipping and insuring (when performed by countrymen and paid for by foreigners) were encouraged, and imports of goods and shipping and insurance charges paid to foreigners were discouraged¹.

Numa segunda etapa, aliás, o mercantilismo passou a privilegiar, dentro de um protecionismo econômico, a criação de indústrias, para que tais mercadorias, atraindo os olhares de potenciais compradores, pudessem ser vendidas fora, tornando possível amealhar ouro ou prata. Como escreve Santos (2011, p. 72), em contraposição às propostas mercantilistas, lastreadas pelos metais preciosos, Smith daria vazão a uma nova lógica dentro da ciência econômica, a saber, a riqueza, as quais pelos

[...] objetos úteis [...] eram chamados de utilidades ou de valores de uso. Note-se que esses conceitos referem-se às qualidades físicas ou concretas dos objetos. São essas qualidades que tornam os objetos adequados à satisfação das necessidades humanas, e não algum aspecto subjetivo em relação aos mesmos. Metais preciosos por suas qualidades físicas não satisfazem diretamente nenhuma dessas necessidades. Quanto mais, a posse deles pode servir para que alguém obtenha objetos úteis.

¹ “[...] os mercantilistas desejam maximizar o ouro e a prata dentro de um país que adota formas pelas quais o governo cria uma balança comercial favorável, ou seja, busca ampliar seus recursos a partir de outra nação. Assim, a exportação de bens tanto quanto de navegação e seguros (quando realizada por nacionais e pagas por estrangeiros) era encorajada, e a importação de bens, navegação e seguros pagas a estrangeiros eram desencorajada.” (HUNT, LAUTZENHEIZER, 2001, p. 20, tradução nossa)

Smith, portanto, era partidário de outra conclusão. Inspirando-se nos fisiocratas franceses², responsáveis pela frase “*laissez faire, laissez passer*” (ou seja, deixar fazer, deixar passar), para este autor era inconcebível com que os reis e soberanos controlassem a economia nacional a partir da manutenção de uma determinada quantidade de metais preciosos dentro do país. Além do mais, como atestaria David Hume, em seu ensaio *Of Money*, de 1752, quanto maior fosse a quantidade de metais preciosos numa nação, maior seria, também, seu nível de inflação – nível de preços, fazendo com que a economia também pudesse entrar numa espiral de encarecimento das mercadorias. Nesse aspecto, Smith busca focar na explicação da economia trabalhando em liberdade de compras e vendas, sem que dentro dessa questão houvesse alguma espécie de controlador de seu funcionamento. O filósofo moral escocês, portanto, se torna o responsável pela criação da expressão referente a uma operação automática do capitalismo, aquele sistema surgido a partir da década de 1760, e o qual Smith foi testemunha ocular, a partir da chamada *invisible hand* (mão invisível).

Pela *invisible hand*, haveria uma autorregulação do sistema capitalista, a partir da ideia de que os indivíduos, operando a partir de seus desejos de compra e venda, sem restrições, poderiam elevá-lo a uma melhor condição. O crescimento econômico, com isso, dar-se-ia a partir dessa lógica. Em resumo, a liberdade de trocas entre os membros da sociedade permitiriam uma extensão da melhoria de vida de todos, tornando desnecessária, e até absurda, a interferência de algum outro agente que visasse à sua melhoria. Em resumo, Smith chega a fazer, n’A Riqueza, uma declaração acerca da estrutura da mão invisível, a saber, que não seria da benevolência do padeiro, do açougueiro e do cervejeiro que teríamos acesso a nossa janta, mas, sim, do autointeresse daqueles profissionais, que, desejosos em adquirir bens e serviços que satisfizessem suas necessidades, dedicar-se-iam a na confecção do seu melhor. A liberdade de trocas, com isso, seria a primeira condição para que o capitalismo sobrevivesse, sendo ele o melhor sistema econômico surgido até então, aquele que, portanto, poderia levar a sociedade a melhores padrões de consumo.

Em seguida ao surgimento da economia neoclássica, podemos falar do utilitarismo. Criado por Jeremy Bentham e aprimorado por John Stuart Mill, os utilitaristas buscam desenvolver uma ideia pela qual as ações individuais são primordiais. Todavia, estes autores ampliam tal

² A fisiocracia foi uma escola econômica surgida nos anos 1750, liderada por François Quesnay, e que premiaria a liberdade econômica. Seu nome, porém, vinha da junção de dois vocábulos gregos, que significariam “governo da natureza”. Os fisiocratas, por seu turno, acreditavam que a fonte de toda riqueza era a agricultura, com todas as demais áreas sendo “inférteis” (SANTOS, 2011).

lógica para uma melhoria dos resultados sociais, dentro do que era chamado de consequencialismo. Ou seja, um agente, por mais que ele possuísse primazia sobre suas atitudes, deveria gerar resultados líquidos positivos à sociedade, melhorando sua posição. Em resumo, como bem explica Esteves (2002, p. 81-2), o consequencialismo observa “o valor moral de uma ação [como] uma função das consequências [como sendo] boas ou más, mais exatamente, da felicidade ou infelicidade que ela produz ou tende a produzir.”

Assim sendo, Bentham teoriza que nosso objetivo é ao mesmo tempo aumentar nosso prazer e, em contrapartida, reduzir nosso desprazer (dor), obtendo, com isso, uma somatória positiva de nossas ações. Afinal, para Bentham (1974 apud THIRY-CHERQUES, 2002, p. 298): “A natureza dispôs a humanidade sob o governo de dois senhores soberanos, o prazer e a dor. É por eles, e só por eles, que podemos determinar o que devemos fazer”. Bentham, aliás, chega a criar uma espécie de ranking, pelo qual ele busca classificar os mais diferentes tipos de prazeres, apontando os mais (ou menos) intensos, os mais (ou menos) recorrentes etc. (THIRY-CHERQUES, 2002).

Na sequência do pensamento de Bentham, Mill busca aprimorar as conclusões de seu mentor, que o fora literalmente, já que seu pai, James Mill, era amigo do pai do utilitarismo. Para Mill, o prazer não deveria ser colocado a partir de sua intensidade ou recorrência, mas, principalmente, em termos de superioridade e inferioridade. Ao passo que os segundos eram aqueles que eram atingidos também pelos animais, os primeiros, por sua vez, eram aqueles exclusivos aos seres humanos, dentro de uma natureza intelectual. Dessa forma, para Mill, as ações que tinham um embasamento racional por trás deveriam ser aquelas a ser valorizadas, pois eram as que contariam com uma maior elevação do resultado líquido social. Em resumo:

Mill inverte a chave do utilitarismo. O utilitarismo deixa de ser o “algebrismo moral” de Bentham, para elevar-se a uma apreciação dos valores, a um julgamento não do prazer, mas dos tipos de prazeres sobre os quais é lícito afirmar que podem levar a felicidade. Trata-se de uma opção lógica. Em face da impossibilidade de se determinar a priori o curso de acontecimentos resultantes de muitos dos nossos atos, Mill pondera que devemos nos concentrar no bem-estar público. (THIRY-CHERQUES, 2002, p. 303)

Posto isso, para Mill, inclusive, “é melhor ser um homem insatisfeito do que um porco satisfeito; é melhor ser um Sócrates insatisfeito do que um idiota satisfeito” (ESTEVEES, 2002, p. 82-3), o que denota sua preferência às ações que contavam com a presença da intelectualidade. Todavia, o pensamento clássico, dentro da lógica de classes sociais e de valor-trabalho, passou a ruir a partir de meados do século XIX. Com a ascensão dos trabalhadores,

dentro do êxodo rural em países com uma condição industrial cada vez mais ampla, passou a haver uma ampliação das lutas pelos direitos sociais, o que levou ao surgimento do chamado socialismo científico.

Em 1867, Karl Marx publicaria o primeiro tomo d'O Capital, fatores que levavam uma derrocada da valorização da individualidade em detrimento da instalação de questões que davam primazia à ação classista (como os trabalhadores serem o “motor da história”, como pontua o pensamento marxista). Dessa forma, alguns autores, ciosos da importância da contribuição smithiana, principalmente no que se referia à liberdade econômica e no seu sinônimo “mão invisível”, passam a buscar transmitir as mesmas conclusões do filósofo escocês sob caminhos diferentes daqueles apresentados no final do século XVIII.

Dois deles são Stanley Jevons, autor de Teoria da Economia Política, publicado originalmente em 1871, e Leon Walras, que publicaria, em 1874, Elementos de Economia Política Pura. Ambos os autores, de sólida formação matemática, buscam tornar a ciência econômica, até então permeada por preceitos de filosofia e ciências sociais, numa espécie de *hard science*, buscando, por meio do emprego de equações, explicar a importância da mão invisível. Tanto Jevons quanto Walras desenvolvem uma noção de centralidade da ação individual, mas, agora, revestem o agente de uma condição calculista com a qual ele não estava embebido anteriormente. Se Smith, principalmente, explica a liberdade de trocas meramente a partir de uma motivação filosófica, a dupla de pensadores do final do século XIX dará um verniz de “engenharia” à economia, criando a ideia de agente representativo (SEN, 1992).

Antes de explicarmos o que é o agente representativo, é caro apresentar um pouco das ideias expostas por Jevons e Walras. O primeiro, centrando-se no discurso utilitarista, observa que os agentes, buscando ampliar seu prazer e reduzir sua dor, atuam no sentido de calcular as unidades as quais eles irão consumir. Desse modo, Jevons cunha a lógica da utilidade marginal decrescente, também baseado na ideia de rendimentos agrários decrescentes, criada por David Ricardo. Segundo o pensador neoclássico, ao estar com fome, um indivíduo julga necessário se alimentar com, por exemplo, um prato de comida. Ao consumir uma unidade, ele pode não se satisfazer completamente, mas reduz sua necessidade, julgando, ainda, ser necessário consumir mais outro prato de alimento. Com isso, atinge sua utilidade máxima, e, se caso ele optar por consumir outros pratos, como o terceiro, o quarto e mesmo o quinto, ele poderá passar mal, podendo ser acometido por uma congestão. Com isso, Jevons explica que os agentes seriam racionais, e, calculando suas necessidades, seriam capazes de saber quanto deveriam comer

para atingir sua utilidade total máxima, aquela que permitiria com que sua necessidade fosse zerada (HUNT, LAUTZENHEIZER, 2011).

Já Walras, por sua vez, comprovando a origem matemática dessa pauta de pesquisa, emprega o conceito de equilíbrio geral, utilizado pela Física. Segundo o autor francês, os mercados ao redor do mundo estariam em conexão, permitindo com que a liberdade de fluência de bens e serviços evitariam com que houvesse excesso (ou falta) de oferta e/ou demanda. Assim, se uma mercadoria está com um baixo preço e/ou uma baixa demanda em determinado mercado, é possível que ela flua para outro, no qual as condições de negócios lhe sejam mais favoráveis. Para a determinação dos preços desses bens ou serviços, haveria a figura do leiloeiro (*commissaire-priseur*), o qual, através do processo de “tateamento” (*tauntonnement*), a cada momento, ao “bater o martelo”, permitiria com que houvesse um determinado preço naquele determinado mercado compatível a seu consumo (SILVA, 2009).

Assim, a racionalidade matemática assume um papel central nessa nova economia, esvaziando os conceitos unicamente sociais que até então permeavam essa ciência. Se, antes, sua conexão se dava mais a uma lógica política – afinal, a expressão economia política coadunava-se com a forma com a qual os países obteriam crescimento econômico -, agora ela estaria ligada expressamente aos indivíduos, que, racionalmente, através da confecção de sofisticados cálculos matemáticos, seriam capazes de ampliar seu bem-estar.

Tal racionalidade, por seu turno, expandir-se-ia também à organização industrial. Esta área surge no mesmo período, num momento em que os pesquisadores, observando um capitalismo maduro, buscam explicar sob que forma as firmas (empresas) se instalavam na economia. Um dos autores que melhor explica tal condição é Alfred Marshall, que, em 1890, seria responsável pela publicação da obra *Princípios de Economia*. Nesse livro, além de desenvolver a chamada tesoura marshalliana, pela qual, de forma didática, o autor explica a interação entre oferta e demanda de um determinado bem ou serviço, Marshall também é responsável pela explicação de como as empresas operavam. Em síntese, segundo o economista inglês, estas unidades produtivas visavam empregar a menor quantidade de *inputs*, ou seja, matérias-primas e insumos, com vistas a gerar o maior número de *outputs*, isto é, mercadorias, possível.

Segundo este pensador, portanto, os gerentes e proprietários das empresas tinham baixíssima capacidade criativa e inovadora, limitando-se a visar a maior margem de lucro possível, dentro dessa interação entre o necessário para produzir e o produto final. Em contraposição ao equilíbrio geral walrasiano, Marshall, aliás, cria o equilíbrio parcial, pelo qual,

assumindo a condição do *ceteris paribus*³, mantidas as condições gerais, um determinado mercado em específico atuaria em perfeita harmonia, sendo impossível, a um ofertante, por exemplo, ampliar o preço de sua mercadoria, já que, dentro da ideia da concorrência perfeita, o produto de seu concorrente tornar-se-ia mais atraente que o seu para os consumidores.

As empresas, assim como os agentes, seriam tão racionais quanto, buscando, através de uma lógica quantitativista, ampliar sua utilidade, no caso, o lucro. Ou seja, como apontado acima o agente representativo seria alguém padrão, que, finalisticamente, busca apenas ampliar seus ganhos, dentro daquilo que lhe era imposto pelas limitações materiais daquilo que os cercavam. A economia neoclássica, portanto, é responsável pela instalação desse tipo de paradigma, que, em resumo, igualava os homens a máquinas e a calculadoras, rejeitando-se qualquer comportamento de cunho social. As motivações humanas, pois, eram de ordem maximizadora, visando à ampliação das utilidades dos envolvidos. Com isso, dá-se o nome a esse agente de *homo economicus*, situação esta que passaria a permear o pensamento econômico, enxergando os seres humanos como indivíduos de objetivos simplistas, que, dotado, por outro lado, de uma complexidade matemática, poderia ampliar seu prazer em detrimento de sua dor. É interessante, aqui, inclusive, se observar as afirmações realizadas por Tigre (1998, p. 72) sobre o pensamento marshalliano:

A firma é tratada não como instituição, mas sim como ator, com um status similar ao consumidor individual. Um ator passivo e sem autonomia, cujas funções se resumem em transformar fatores em produtos e otimizar as diferentes variáveis de ação. A natureza das variáveis que a firma manipula não é determinada endogenamente, mas sim pela estrutura de mercado que se impõe a ela. Considerando a disponibilidade de informações, a perfeita capacidade de cálculo e a incerteza probabilizada, a firma se comporta como um autômato, programado uma vez para sempre.

É também significativo, aqui, dar vazão à explicação da chamada administração clássica. Surgida no início do século XX, este paradigma seria iniciado a partir do modelo de fábrica automobilística da Ford. Tanto o proprietário da empresa, Henry Ford, quanto seu gerente, Frederick Winslow Taylor, autor de *Princípios da Administração Científica*, publicado em 1911, serão os grandes responsáveis pela cunhagem da expressão “taylorismo-fordismo”, que servirá como base industrial americana até a década de 1960. Segundo estes homens, inspirados na lógica da divisão do trabalho, proposta por Adam Smith, seria necessário que cada trabalhador se dedicasse, na linha de produção, a uma função específica, pois isso aceleraria o

³ Expressão latina que significa “tudo o mais constante”.

processo de produção. Dessa forma, as fábricas tornam-se verdadeiras unidades de produção “perfeitas”, buscando-se, com isso, permitir uma maior produtividade, ampliando-se, dentro dessa busca pelo cientificismo, a capacidade fabril dos trabalhadores. Posteriormente, o francês Henri Fayol iria ampliar os conceitos de ciência embutidos dentro da administração clássica, permitindo com que a matemática também se tornasse a base da nascente ciência administrativa. Segundo Matos Filho (2018, p. 71)

A Teoria da Administração Científica principiada por Frederick W. Taylor fundamenta-se na aplicação de métodos da ciência racional e metódica à administração objetivando aumento de produtividade. Visando esses fins propôs métodos e sistemas de racionalização do trabalho. Os funcionários sob a tutela dos gerentes, selecionando os mais aptos e competentes para realizar as tarefas da empresa. Para isso fragmentaram o trabalho e dividiram tarefas, especializando os operários e hierarquizando o trabalho.

Continuando, para o mesmo autor

Taylor propôs o estudo dos tempos e movimentos para melhorar a eficiência dos operários; dividiu as atividades complexas, dividindo-as; isso facilitou a racionalização e padronização. Os incentivos salariais e prêmios motivariam os colaboradores, surgindo o termo *homo economicus* (MATOS FILHO, 2018, p. 71).

Taylor, aliás, como qualifica Tigre (1998, p. 82), “combin[ou] os princípios de divisão do trabalho, mecanização do processo, intercambialidade das partes e administração científica racional (...)”, buscando, com isso, levar a previsibilidade da gestão a um ponto máximo de excelência. Os estudiosos da administração científica, aliás, desprezavam as empresas como ambientes vivos. Os gestores passariam suas ordens aos colaboradores, que as executariam sem maiores dificuldades. Assim, de acordo com o pensamento taylorista, seria fundamental compreender sua lógica a partir da divisão do trabalho smithiana: os administradores dividiriam as tarefas da forma que melhor lhes aprouvesse, dentro de um pensamento que beneficiaria a maximização de lucros. Os colaboradores, por sua vez, seriam permeados pelos ganhos materiais, financeiros, a partir de uma lógica hedonística, o que levava tal paradigma a se conectar com aquele desenvolvido pelos economistas neoclássicos, no final do século XIX (BERTERO, 1968).

No pós-Segundo Guerra, todavia, haveria uma transformação dentro do pensamento administrativo. Em primeiro lugar, o estudo superior passou a permear uma maior quantidade de indivíduos, o que levou aqueles que ocupavam a “base” da pirâmide organizacional, ou seja, que cumpriam ordens, dentro do processo descrito pelos pensadores da administração clássica,

começaram a ter condições de tomar decisões de forma autônoma, aquebrantando aquela lógica anterior, a saber, de ordens emanando exclusivamente dos administradores de gestores do “topo” da estrutura. Em segundo lugar, os computadores passaram a dominar a arena decisória, passando a ter papel significativo no que se refere à realização de tarefas nas empresas e organizações, simplificando muitas das tarefas antes realizadas por seres humanos. Durante o principal conflito bélico do século XX, no bojo das forças armadas, a especialidade passou a sufocar a generalização, no que se referia ao papel administrativo (BERTERO, 1968).

Antes, aliás, os gerentes e administradores eram generalistas, sabedores de uma série de funções que eram inerentes à firma; depois, todavia, com a ampliação das dimensões empresariais, torna-se quase impossível determinar os rumos gerenciais a partir de uma meia dúzia de gestores, que, pelo grau de informações, torna-se incapaz de ditar o melhor caminho a ser seguido. Como escreve, oportunamente, Bertero (1968, p. 33-34): “Basta que nos recordemos de quão exíguas eram as informações sobre o mercado há apenas três décadas, e da massa de informação de que hoje dispomos em muitos países.”

É dentro dessa condição que o pensamento de Herbert Simon iria se impôr. Simon estudara administração pública, na Universidade de Chicago, tendo sido aluno de Harold Lasswell e Charles Merriem, obtendo, portanto, uma formação dentro do paradigma pragmático e das políticas públicas já apontados em seções anteriores. Ele ganharia um maior vulto com a publicação de sua tese de doutorado, *Comportamento Administrativo (Administrative Behavior)*, apresentada em 1945, mas publicada em 1947. Em primeiro lugar, é importante observar que Simon afirma que administrar é tomar decisões. Dessa forma, ao dar vazão a este conceito, Simon busca, nessa obra, discutir a relação do *homo economicus* com a lógica administrativa, tencionando encontrar uma linha que permitisse com que aquele indivíduo maximizador, inserido numa organização, repleta de complexidades, veria seus interesses se impondo numa estrutura onde, de forma completamente normal, haveria choques entre os desejos de maximização alheios. Afinal, como escreve Ribeiro (2015, p. 152),

algumas das principais lacunas da teoria clássica estão relacionadas com a falta dos aspectos que envolvem motivação, conflitos de interesses na organização, limitações, cognição e decisão. Havendo ainda pouco destaque para as questões que envolvem planejamento e inovação.

Os conflitos, portanto, seriam inerentes às organizações, que fugiriam completamente dessa lógica apresentada pelos neoclássicos, a saber, de ambiente totalmente equilibrado. Aqui, há a eclosão da escola behaviorista, na qual, em vez de determinar como os indivíduos agiriam,

através de uma lógica estável e de decisões bem planejadas, busca-se o entendimento das características do ambiente complexo que circula o homem, isto é, o que os leva a tomar determinadas decisões e se tais decisões também entravam, ou não, em choque com os demais indivíduos que estavam na organização. Os homens, assim, seriam ativos dentro do ambiente organizacional, o qual, aqui, passa a ser cindido por Simon e pelos behavioristas em geral: não havia mais razões em se falar em firma e empresa, ou seja, em apenas unidades capitalistas, que visavam ao lucro, mas, sim, em organização, isto é, em unidades as quais seriam permeadas por indivíduos, independentemente do objetivo a ser cumprido.

A autoridade, por exemplo, não emanaria apenas do “topo” da pirâmide e seria, ou deveria ser, obedecida pelos demais elos; agora, ela deveria contar com o reconhecimento de seus subordinados, que julgariam a execução da ação a partir do valor que ela delegasse a seu superior, levando também em consideração seus próprios interesses. Ham e Hill (1993, p. 112) destacam que, no pensamento de Simon,

a tomada racional de decisões envolve a solução alternativa que maximizará os valores do tomador de decisões, sendo a seleção realizada em função de uma análise compreensiva das alternativas e das suas consequências

Além do mais, como pauta Motta (1988, p. 86), ao abordar o nó apresentado pelos múltiplos interesses que estão na realidade organizacional:

Como a organização possui diversos grupos de interesse, internos e externos, o processo decisório reflete uma negociação contínua desses interesses para manter e reforçar a coalizão de poder. Assim, o dirigente tem uma tarefa intensa de negociação para enfrentar conflitos e ultrapassar restrições internas e externas para chegar às decisões. Não só as incertezas e pressões externas ocupam os dirigentes, mas também o uso de informações por subunidades internas podem alterar a coalizão de poder. Por isso é que muitos dirigentes gastam mais tempo com problemas de gerência da coalizão interna do que com questões postas pelo mundo exterior.

Assim, é significativo compreender a centralidade da expressão “análise compreensiva” (HAM, HILL, 1993, p. 112). Busca-se aqui levar em consideração as diferentes idiossincrasias que permeavam determinado ambiente, dentro da compreensão particularista, o que, aliás, impedia a otimização preconizada pelos neoclássicos. As características que permeiam tal lógica são apresentadas por Lucinda e Azevedo (2011, p. 234), que afirmam que

A estrutura organizacional é relevante porque: a) a informação necessária para gerir uma empresa não é completa; b) contratos internos e externos à firma

apresentam custos ao serem implementados; e c) a adaptação a contingências não antecipadas é variável conforme a forma organizacional adotada.

Afinal, segundo o próprio Simon (1970, p. 73):

A situação aumenta de complexidade sempre que existe mais de um indivíduo envolvido, porque, neste caso, as decisões dos outros terão que ser incluídas entre as diversas condições que cada um deles deve considerar ao tomar suas decisões. Em outras palavras, cada indivíduo deve saber quais serão as ações dos demais, a fim de determinar de maneira adequada as consequências de suas próprias ações. Esse é, aliás, um fator de fundamental importância para o processo decisório na administração.

Tal conclusão simoniana, aliás, pode ser também vista a partir da interpretação de Lucinda e Azevedo (2011, p. 235):

Um processo de decisão é concebido da seguinte forma: os diversos indivíduos que compõem uma organização apresentam suas solicitações, as quais são determinadas por vários fatores, como status, remuneração, conforto, entre outros. A multiplicidade de solicitações não pode, por via de regra, ser satisfeita integralmente, uma vez que diversas solicitações são conflitantes. Além disso, equacionar pedidos díspares e não redutíveis a variáveis quantificáveis torna o problema quase sem solução.

É aqui, inclusive, que Simon dá maior vazão à ideia dos juízos, os quais ele separa em dois grupos: os de fato e os de valor. Pelos primeiros, Simon busca compreender os procedimentos e processos que estruturam uma ação. Assim, ele se concentra em observar a forma como as quais ocorrem os processos, que, em geral, obedecem a regras já pactuadas dentro das organizações.

Todavia, num segundo momento, os juízos de valor são aqueles que, distintivamente, carregariam os pontos de vista dos indivíduos, ou seja, a forma como eles, a partir de suas visões de mundo, enxergariam a consecução de tais decisões. Com isso, Simon afirma que, ao passo que a ciência deve compreender os juízos de fato, ou seja, aqueles que articulam os processos para que a decisão seja posta em prática, os juízos de valor, por outro lado, estão alijados de tal estudo, pois elas se referem a lógicas particularistas, às formas com as quais os diferentes agentes enxergam o mundo a seu redor. Portanto, a administração ater-se-ia apenas à forma sob a qual tal decisão seria posta, e não ao conteúdo. É, aliás, a partir dos anos 1950 que Simon vai de fato mergulhar na compreensão das questões que permeavam a lógica do agente representativo. Mesmo assim, Simon (1970, p. 66) percebe a incompletude desse esquema de encadeamento entre juízos de fato e de valor, com

as ligações entre as atividades da organização e seus objetivos últimos [sendo] obscuras, [com] esses objetivos sendo formulados de maneira incompleta ou [com] conflitos e contradições internas entre os objetivos últimos ou entre os meios selecionados para alcançá-los.

Novamente Simon (1970, p. 78), no mesmo *Comportamento Administrativo*, se pergunta sobre as dificuldades em se cindir os juízos de fato e de valor:

[...] a racionalidade ocupa-se da seleção de alternativas de comportamento preferidas de acôrdo com algum sistema de valôres que permite avaliar as conseqüências dêsse comportamento. Será que isso quer dizer que o processo de adaptação deve ser consciente, ou será que existem também processos inconscientes envolvidos?

Um importante *turning point* que ocorre na vida do pensador é aquele que o leva a estar empregado na RAND Corporation. Criada em 1948, este *think tank* reunia os intelectuais mais brilhantes do período, dentre eles, engenheiros, economistas, sociólogos e psicólogos, numa tentativa de dirimir o poder de influência do socialismo. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, era crescente a margem de manobra exercida pela União Soviética, que, aos poucos, tentava ampliar a zona de ação do pensamento de esquerda. Dentro disso, a RAND Corporation funcionava como uma espécie de organização que visava, dentro da ciência, a trazer respostas para o melhor funcionamento do sistema capitalista, reduzindo, portanto, o contra-ataque soviético. Simon, dentro da RAND Corporation, passou a ter contato com inteligência artificial, associando-se progressivamente com um dos grandes nomes da ciência da computação, Allan Newell (AUGIER, MARCH, 2004).

Nesse momento, Simon passa a fazer importantes associações entre a informática e a forma processual dos seres humanos. Aqui, então, tal autor passa a discutir a plenitude do paradigma neoclássico, como aquele que vê o ser humano como um maximizador de utilidade, dentro do já exposto no que se refere ao chamado *homo economicus*. Para ele, é fundamental, então, em primeiro lugar, a realização da distinção entre o pensamento programado e o pensamento não-programado. Pelo primeiro, como vai se referir o autor, é possível observar uma lógica de rotina e continuidade dentro das organizações. Através do pensamento programado, o uso de computadores, a partir dos anos 1950, amplia-se dentro das empresas, já que, a partir deles, era possível autorizar a confecção de tarefas automatizadas, que poderiam liberar o emprego do cérebro humano. Podemos, aliás, fazer uma lista das principais tarefas programadas consideradas por Simon, começando pelo hábito.

Este, segundo o autor, além de antecipar que o hábito “é a mais geral e a mais difundida das técnicas de decisão programadas” (SIMON, 1972, p. 24), aponta que ele também “desempenha uma função imprescindível no comportamento planejado, pois permite que se faça frente a estímulos ou situações similares” (SIMON, 1970, p. 92). Assim, a partir do momento “em que os métodos de tratar os problemas que se repetem passam a constituir assunto de rotina da organização [...] eles deixam de ser objetos de reconsideração quando êsses assuntos surgem” (SIMON, 1970, p. 92-3). Assim, o hábito, a guisa de conclusão, funciona sob a lógica de internalização dessas operações entre os seus colaboradores, permitindo que eles, assim que surja o problema, saibam qual tomada de decisão proceder.

Já o pensamento não-programado, por outro lado, exigia necessariamente a presença humana para sua consecução. Por este, Simon afirma que era fundamental o uso de fatores unicamente existentes na realidade do homem, como sua criatividade e inventividade. Mais especificamente, Simon argumenta que as decisões não-programadas eram partidárias “da experiência, percepção e intuição” (SIMON, 1972, p. 25). Afinal, nas organizações, nem sempre seria possível que as tarefas se resumissem a uma lógica programada, com determinadas situações exigindo a complexidade da ação humana. Todavia, Simon conclui que tal lógica não-programática não poderia ser reduzida ao que escreviam os neoclássicos acerca do comportamento representativo. O homem, aliás, era uma unidade muito mais desafiadora e completa que aquelas conclusões que desenhavam os autores do *mainstream* econômico. Não poderíamos, portanto, reduzi-lo a meros maximizadores de utilidade, pois isso limitava, e muito, a potencialidade dos homens.

Segundo Simon, aliás, mesmo gozando de tal complexidade, os seres humanos, quando tomavam decisões, deparavam-se, naturalmente, com limitados recursos e tempo para realizar o melhor de suas tarefas. Dentro disso, era claro que ele deveria ser observado como alguém incapaz de processar todas as informações inerentes a essa tomada de decisões, buscando, aliás, apenas satisfazê-las. Simon, por seu turno, descarta como irreal a lógica da maximização, aproximando-se, portanto, daquela do *satisficing* (ou, em português, “satisfazimento”). Afinal, como escrevem Ham e Hill (1993, p. 113),

é quase impossível considerar todas as alternativas durante o processo de decisão; o conhecimento das consequências das várias alternativas é incompleto; a avaliação destas consequências envolve incertezas consideráveis. É precisamente devido a estas limitações da racionalidade humana [...] que a teoria administrativa é necessária.

Através dela, dentro do universo de difícil processamento que envolvia o homem, ele buscava apenas satisfazer as decisões, escolhendo os caminhos mais viáveis e plausíveis para que elas fossem realizadas. Há, aqui, portanto, uma contraposição importante aos pontos de vista pacificados anteriormente: antes, o *decision maker* aproximava-se de alguém inabalável, que, com o emprego dos instrumentos necessários, conseguiria atingir a melhor das decisões, a perfeita; agora, com a argumentação simoniana, ele aproxima-se de um indivíduo que, naturalmente, encontra dilemas e que, todas as vezes, se vê entre a cruz e a espada para determinar um curso. O que antes parecia um *hippie*, que, no discurso de “paz e amor”, era completamente avesso a perdas, e conseguia eliminá-las, depois parecia alguém num mundo cheio de variáveis, sob as quais havia pressão no que se refere a tempo e recursos.

É irônico, aliás, a forma como os defensores da racionalidade subjetiva enxergavam os seres humanos a partir da lógica da maximização de suas utilidades, com os homens assemelhando-se a indivíduos completamente alheios aos atritos do mundo real e que, com isso, seriam sabedores precisos dos melhores caminhos a serem tomados. Motta (1988, p. 88), aliás, afirma que a

[...] visão acadêmica [anteriormente predominante] também coincide com a visão cinematográfica do grande executivo, ou seja, de um indivíduo ativo que, instalado em um escritório luxuoso no andar mais alto da empresa [seria capaz de tomar decisões impecáveis].

Simon, inclusive, chega a ironizar a forma como era modulado o agente representativo. Para o pensador americano:

Qual imagem se faz do indivíduo que toma decisões? Será o indivíduo meditativo que, de repente, emerge de seus pensamentos e dá uma ordem ao subordinado? Será o indivíduo sempre bonachão, com uma moeda na unha do polegar, pronto a decidir o assunto com uma jogada? Será o homem de negócios, de cabelos grisalhos, perspicaz, que tem assento na diretoria com outros companheiros, retratado no momento de dizer “sim” ou “não”? Será o cavalheiro de óculos, curvado sobre uma pilha de papéis, com a pena hesitante sobre a linha marcada por um X? (SIMON, 1972, p. 13)

Para tomar decisões, o homem apelaria para vários de seus sentidos, sentidos estes que não necessariamente se coadunariam com o emprego pleno da matemática e de cálculos maximizadores de utilidade – e, portanto, das imagens acima apresentadas, de um homem com total controle da situação em suas mãos. Aqui, o agente empregaria sua experiência, sua criatividade, sua capacidade de inovação, e também a chamada heurística. A heurística seria um recurso pelo qual ele levaria em consideração ocorrências psicológicas que não

necessariamente seriam ligadas fidedignamente a eventos dos quais o indivíduo se recorda. Dessa forma, ela seria um recurso o qual questões como estatística e matemática avançada não seriam empregadas, com o agente buscando, aliás, se coadunar mais as suas emoções e seus sentimentos. Exemplifiquemos um acidente, ocorrido com algum familiar.

Por mais que as pesquisas comprovem sua improbabilidade, um evento que afetasse alguém próximo poderia traumatizar o indivíduo de, por exemplo, se locomover de automóvel ou tomar determinadas rodovias. Posto isso, por mais que o homem fosse um calculador pleno, sendo cioso de perceber que uma nova ocorrência fosse descartada, ao menos por sua baixa chance de acontecimento, seus “instintos” psicológicos o fariam evitar determinado tipo de transporte, sob a alegação de que tal acidente poderia tornar a acontecer.

Simon, com isso, busca aproximar o *homo economicus* da realidade concreta. A matemática e a capacidade de cálculo seriam apenas algumas das ferramentas por nós empregadas quando alguma decisão precisasse ser tomada. Dessa forma, Simon torna o *decision taker* muito mais rico e complexo, evitando colocá-lo numa condição que não estivesse relacionada ao mundo real. Não teríamos acesso apenas a caracteres que nos permitissem balançar entre distintas avaliações matematizadas, mas, acima de tudo, entrariam em jogo a emoção, o medo e, acima de tudo, fatores psicológicos. Tal intelectual, portanto, abre as portas para a entrada em cena da psicologia, que, anteriormente, parecia ter sido esvaziada dentro do debate tanto da ciência econômica quanto da ciência administrativa. Para Simon, portanto, a metodologia de pesquisa da ciência econômica deveria ser modificada, indo ao encontro das pesquisas laboratoriais a partir do emprego de caracteres psicológicos, com o autor considerando-os de grande importância (SCWHARTZ, 2002). Afinal, o indivíduo representativo, *a priori*, deveria ser desmontado em favor de um de características processuais, a partir do acompanhamento de seu comportamento.

A psicologia, assim, exporia questões antes afastadas da análise do agente representativo, pois ele, sendo representativo, era padrão e todos nós apenas buscávamos ampliar nossa utilidade, sendo altamente conhecedores e racionais dos passos a serem tomados. Apesar disso, Simon, em momento algum, observa que o modelo de tomada de decisão neoclássico é equivocado em suas bases epistemológicas, apesar de, posteriormente, assumir que elas podem ser questionadas no que se refere à aplicabilidade no mundo real (SIMON, 1978, p. 344). Segundo o próprio, em seu *Nobel Lecture*

there is, of course, an impressive body of descriptive or “positive” theory which rivals in its mathematical beauty and elegance some of the finest theories in the physical sciences. As examples I need only remind you of Walrasian general equilibrium theories and their modern descendants in the works of Henry Schultz, [Paul] Samuelson, [John] Hicks, and others⁴ (SIMON, 1978, p. 344).

Para nos basear num outro crítico do neoclassicismo, e observar as diferenças da proposta simoniana de algumas outras, utilizemos, aqui, o exemplo de Amartya Sen, outro nome de vulto no que se refere à área das políticas públicas e que também seria premiado com o Prêmio Nobel de Economia, coincidentemente exatos 20 anos depois de Simon, em 1998. Segundo o economista indiano, como já dito, mesmo que a ciência econômica inagure sua trajetória com A Riqueza das Nações, de Adam Smith, havia outra obra do filósofo escocês que teria sido desprezada pelos seus seguidores. Esta seria A Teoria dos Sentimentos Morais, originalmente publicada em 1759, ou seja, dezessete anos antes da obra smithiana mais famosa. Segundo Sen, nesse livro Smith pensa a economia de uma forma a partir da lógica dos espectadores imparciais, lógica na qual seria possível, buscando-se olhar com os olhos dos demais indivíduos da sociedade, enxergar as próprias atitudes, destacando-se a uma atitude parcimoniosa com relação aos próprios interesses.

Desse modo, segundo Sen, a conclusão smithiana, aqui, reside na lógica da prudência, pela qual os indivíduos, colocando-se no lugar alheio, teriam condições de julgar suas próprias decisões, e se elas afetariam negativamente, ou não, seus pares. Assim, o economista indiano afirma que seria fundamental a recuperação da ética na economia, o que fora ignorado pelos sucessores de Smith. Para o indiano, aliás,

O enfoque do interesse próprio envolve *inter alia* uma decidida rejeição da motivação relacionada à ética. Fazer o melhor possível para conseguir o que se quer pode ser parte da racionalidade, e isso pode incluir a promoção de objetivos não relacionados ao interesse próprio que valorizamos e queremos realizar. Considerar todo afastamento da maximização do interesse próprio como evidência da irracionalidade implica necessariamente rejeitar o papel da ética nas decisões reais das pessoas [...] (SEN, 1992, p. 115)

Para Sen, aliás, essa má interpretação de Smith fez com que o foco no individualismo tivesse como base aquele preconizado pela Riqueza das Nações, fator que fez com que os

⁴ “Há, é claro, um impressionante corpo de teoria descritiva ou “positiva” que rivaliza em sua beleza e elegância matemática algumas das teorias mais finas das ciências físicas. Como exemplo, eu posso lembrá-los da teoria do equilíbrio geral walrasiana, e suas modernas descendentes, nos trabalhos de Henry Schultz, [Paul] Samuelson, [John] Hicks e outros.” (SIMON, 1978, p. 344, tradução nossa)

neoclássicos e suas escolas derivadas passassem a observar um agente unicamente autointeressado e hedonista, que, dentro dessa lógica, desprezaria o bem-estar coletivo, em detrimento de seus ganhos. Essa seria a fonte do agente representativo, que deveria ser revisto, para que a ética voltasse à tona nas ciências econômicas, e permitisse, assim, com que houvesse uma revalorização dos preceitos levantados na Teoria dos Sentimentos Morais. Sen, aliás, afirma que, em detrimento desse posição maximizadora de utilidade, dever-se-ia valorizar a lógica do *capability approach*, pela qual, através de políticas públicas afirmativas, garantir-se-ia o acesso de indivíduos à educação, educação esta que, sendo capaz de moldar cidadãos, permitisse uma inserção política cada vez maior das populações no processo decisório. Ou seja, a conclusão de Sen vai em direção a uma lógica fora da chamada racionalidade instrumental, o que, todavia, não se coaduna com as conclusões de Simon.

Simon, por sua vez, afirma que as insuficiências levantadas pela racionalidade subjetiva apenas não se coadunam com a lógica do homem real. O *homo economicus*, assim, seria alheio ao que se passa na realidade, devendo-se reconstruir suas bases decisórias. Mas, para Simon, por todo momento, os indivíduos buscam tomar as decisões mais cabíveis, o que apenas seria impossível de se concretizar, dados os fatores explicitados acima. Posto isso, as explicações de Simon não se padronizam com as críticas realizadas por outros autores, mantendo, com as devidas correções, uma análise finalística, de o homem buscando sempre atingir um resultado a ele favorável. Como qualificam Oliveira e Paula (2014, p. 118):

A intencionalidade de maximização pode até prevalecer, mas o fato é que não há garantia de que ela ocorra, pois sempre existe a possibilidade de que outras alternativas de tomada de decisão levem ao melhor resultado.

Herbert Simon, no entanto, via nos computadores uma ferramenta altamente significativa, que, além de sua lógica comparada aos seres humanos, podendo modular a inteligência artificial a fim de pactuá-la ao processo de tomada de decisão humano, ele era positivo no que se referia à ampliação de suas capacidades no futuro. Não à toa, ele mesmo destaca, como conclusão, em sua obra *A Capacidade de Decisão e Liderança*, que, dentro do aprimoramento da informática, o processo de tomada de decisão poderia ser melhorada. Segundo Simon (1972, p. 78):

A automação e a racionalização de tomada de decisões, para dizer a verdade, alterarão de maneira importante o clima das organizações no que toca a esses interesses humanos. [...] Em resumo, elas nos parecem alterações que tornarão mais fácil, e não mais difícil, fazer o trabalho diário do executivo uma parte significativa e satisfatória de suas vidas.

Inclusive, como afirma Balestrin (2002, p. 7):

Em virtude do aumento dos recursos computacionais (hardware e software), Simon utiliza-se de sistemas de Inteligência Artificial, tanto para entender, quanto para aumentar a capacidade de pensamento humano – ampliar a fronteira da racionalidade limitada. Essas tecnologias têm sido usadas intensivamente na psicologia para simular o processo cognitivo humano. Sendo agora, também, usadas para problemas em filosofia, preocupados com a natureza do conhecimento humano.

Com isso, a informática assume uma centralidade, ao permitir que a inteligência artificial pudesse ser um diferencial positivo na ampliação da cognição humana. Podemos exemplificar que ferramentas como internet e aplicativos de conversa, via celular, inexistentes na época em que Simon produziu seus textos, dão uma enorme contribuição à ampliação da racionalidade humana, dentro do escopo que conclui o pensador americano, com o autor corroborando com o que se refere com a revolução tecnológica ocorrida nos anos 1940, quando se percebeu uma substancial modificação no agir organizacional (BERTERO, 1968). Afinal, estudos para conhecerem melhor nosso padrão de tomada de decisão ainda estão longe de boa complexidade e, portanto, de conclusões mais aprimoradas. Como escreve Reinhard Selten (1990, p. 653), laureado com o Nobel de Economia em 1994, acerca de nosso padrão comportamental:

Presumably our motivational system is inherited from our animal ancestors. The Power of imagination and reasoning is a later addition to our biological heritage. Probably the human brain evolved as an instrument to create substitute experiences by imagination and reasoning to be processed by the motivational system in a similar fashion as real experiences. This means that rationality is in the service of a rather unsophisticated higher authority⁵.

Ainda, continuando, para Selten (1990, p. 653), numa crítica ainda mais direta à economia neoclássica e à racionalidade substantiva:

There is no reason to suppose that human behavior is guided by a few abstract principles. Nobody should be surprised if it turns out that the motivational system is as complex as anatomy and psychology of the human body⁶.

Assim, as afirmações de Selten são significativas para que concluamos que, apesar da sofisticação hedonística, tanto da economia neoclássica, desenvolvedora da racionalidade

⁵ “Presumidamente, nosso sistema motivacional é herdado de nossos ancestrais animais; O poder da imaginação e da razão é uma adição posterior da nossa herança biológica. Provavelmente, o cérebro humano é envolvido como um instrumento para criar experiências substitutas pela imaginação e pela razão a ser processada pelo sistema motivacional numa condição similar das experiências reais. Isso significa que a racionalidade está a serviço de uma autoridade mais elevada mais pouco sofisticada”. (SELTEN, 1990, p. 653, tradução nossa)

⁶ “Não há motivos para supor que o comportamento humano é guiado por poucos princípios abstratos. Ninguém deveria se surpreender se descobrissem que o sistema motivacional é tão complexo quanto a anatomia e a psicologia do corpo humano.” (SELTEN, 1990, p. 653, tradução nossa)

substantiva, quanto da escola clássica da administração, há significativas questões, postas pelo psicológico humano, que foram desprezadas por muitas pautas de pesquisa e os quais são extremamente complexos para serem compreendidos, dado o atual padrão de conhecimento por nós dominado. Assim, a contribuição de Simon é significativa exatamente por reconhecer a chamada racionalidade limitada e recusar a maximização de utilidade e a plena capacidade matemática humana como única ferramenta a ser empregada na análise do processo de tomada de decisão. Vejamos, a seguir, a influência do pensamento de Herbert Simon entre os mais diferentes autores.

1.1.2 O legado e a posterioridade de Herbert Simon

Para encerrar, o legado simoniano, dentro de todas essas contribuições citadas, é imenso. Podemos, em primeiro lugar, destacar sua influência no que se refere às ciências econômicas. Podemos aqui caracterizar a influência de Herbert Simon perante a chamada economia comportamental, que, recentemente, premiou com Prêmio Nobel dois de seus maiores expoentes, Daniel Kahneman, em 2002, e Richard Thaler, em 2015. Ambos os pensadores ampliam o escopo da pesquisa experimental, buscando isolar os indivíduos para comprovar que suas decisões são variáveis em relação àquilo que afirmam os neoclássicos, levando em consideração fatores já argumentados por Simon, como a heurística. A agenda de pesquisa desses intelectuais, com isso, vem ganhando espaço, dentro de uma reforçada matematização pela qual passou a área da microeconomia a partir das décadas de 1970 e 1980, com o surgimento do pensamento novo-clássico⁷.

Kahneman, produzindo em conjunto com Amos Tversky, falecido em 1996, desenvolveria a chamada teoria da heurística e dos vieses (*heuristics and biases*). Os indivíduos, portanto, estariam inseridos numa lógica de ação alheia à da economia neoclássica, pois, segundo ambos os autores, a ação seria determinada, em primeiro lugar, pelos vieses, com os agentes atuando de modo a individualizar sua ação de acordo com características próprias, características estas que seriam permeadas pela heurística, já definida anteriormente. Assim, comprova a dupla que, por maior que seja o conhecimento matemático e estatístico de um determinado ser humano, ao

⁷ Os novo-clássicos são autores que definem a ação humana a partir da retomada do pensamento neoclássico original, a saber, através do conhecimento matemático, do cálculo hedonístico e da capacidade *forward-looking*. Em resumo, agindo através da racionalidade substantiva, consubstanciada nesta última expressão, os agentes não incorreriam em erros, pois, olhando para frente, ao processar todas as informações disponíveis, seriam capazes de ampliar seus ganhos em detrimento das perdas. Seus principais autores são Robert Muth, Robert Lucas e Thomas Sargent.

tomar uma decisão tudo isso cairia por terra, com uma ação direcionada àquilo que lhe fosse mais familiar ou lhe soasse melhor na memória (SBICCA, 2014). Para Sbicca (2014), inclusive, os comportamentalistas, inclusive, se afastavam ainda mais da racionalidade subjetiva, sendo um importante reforço às ideias de Simon, que, aliás, num primeiro momento, buscam se coadunar ao pensamento neoclássico, ao buscar a minimização de um caos organizacional.

Sua herança intelectual também influencia grandemente os autores da chamada Nova Economia Institucional, dentro de autores que, buscando romper com o paradigma neoclássico, empregam a influência das instituições no sistema econômico, ao determinarem seu papel na busca pelo crescimento econômico. Sua trajetória se inicia com Ronald Coase, que, em 1937, publicaria o artigo *The Nature of The Firm*, no qual, restaurando o debate posto por Marshall e anteriormente posto nessa mesma seção, o autor deseja explicar as razões de uma firma (empresa) se constituírem. Para Coase, vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 1991, tais unidades produtivas se formariam a partir da lógica de redução de custos, redução esta que seria fortemente afetada se caso as empresas pudessem internalizá-los, em vez de procurá-los no livre mercado.

Todavia, a influência simoniana fica mais clara entre um dos discípulos de Coase, Oliver Williamson. Williamson, que também fora premiado com um Nobel, em 2009, preocupa-se com a internalização de custos a partir de dois elementos, a saber, a frequência das transações e a especificidade de ativos. Para Lucinda e Azevedo (2011, p. 238), podemos afirmar que a primeira representa

uma medida de recorrência com que uma transação se efetiva. [...] Primeiro, quanto maior for a frequência, menores serão os custos fixos médios associados à coleta de informações e à elaboração de contrato complexo que imponha restrições ao comportamento oportunístico.

Já a segunda, a especificidade de ativos, novamente na palavra dos dois autores supracitados

Assume o papel de variável-chave do modelo. Os ativos serão específicos se o retorno associado a eles depender da continuidade de uma transação específica. Por exemplo, o fornecedor de uma indústria automobilística em regime de consórcio modular [...] faz diversos investimentos cujo retorno depende da continuidade de suas vendas para a empresa. Seus ativos são, portanto, específicos a essa transação (LUCINDA, AZEVEDO, 2011, p. 238)

Em resumo, o que podemos afirmar é que, quanto mais frequentes e menos específicos forem os ativos, há, por parte dos agentes, uma redução de um comportamento oportunístico, isto é, daquele que beneficiaria uma das partes envolvidas em detrimento de outra, que, portanto, incorreria em perdas. O oportunismo, portanto, representaria uma lógica coadunada à incerteza, pois, por ela, haveria uma maior imprevisibilidade de negócios, sendo ela um atrito que reduziria tanto a frequência como aumentaria a especificidade. Dessa forma, os agentes buscam incorrer em estruturas visando a uma maior segurança nas suas ações, como, por exemplo, através de contratos. A incerteza é, com isso, uma das contribuições centrais de Simon no que se refere aos escritos de Williamson, permitindo ao autor concluir que, dentro de uma hipótese de menor clarividência do que preconizavam os neoclássicos, seria impossível apenas obter bens e serviços do livre mercado, incorrendo-se em formas para reduzir tal problemática.

Ainda dentro da Nova Economia Institucional, podemos falar de Douglass North. Ao passo que Coase e Williamson se concentram em explicar fatores microeconômicos, que envolvem as firmas, North, por seu turno, foca nas questões macroeconômicas, explicativas sobre a construção do estado e suas instituições. Este economista, vencedor do Prêmio Nobel de 1993, afirma que, ao contrário do que afirmavam os autores neoclássicos, podemos dizer que não havia uma busca pela maximização e pelo equilíbrio. Isso ocorria porque os estados operavam, devido ao chamado *path dependence*, numa lógica de *lock-in*, isto é, assumindo a existência de um chamado “caminho da dependência”, que, no longo prazo, afetaria a forma pela qual seriam construídas tais instituições, poder-se-ia abrir mão de um crescimento mais efetivo a partir da escolha de arranjos satisfatórios, por exemplo, a determinadas classes e grupos, impondo-se, assim, prejuízos ao restante da sociedade (FIANI, 2002).

Esse *path dependence*, por sua vez, afirma que a incerteza e a imprevisibilidade seriam marcas do jogo quando iniciado, sendo que um determinado arranjo, inicialmente favorável à maioria, ao menos na aparência, poderia, futuramente, se constituir numa dinâmica favorável a uma minoria, o que levaria a uma assimetria dentro do jogo social, fazendo, como dito, que alguns grupos obtivessem forte primazia sobre outros (FIANI, 2002). Na área de políticas públicas, aliás, uma agenda de pesquisa com tal influência se estabelece, a partir de autores como Theda Skocpol e Kathleen Thelen, buscando comprovar que, em detrimento do que escreviam pesquisadores incrementalistas (pluralistas) e marxistas, o estado teria, sim, uma dinâmica própria, com esse poder não sendo decidido apenas pelo elemento humano que comporia a esfera decisória (LEITE, 2006).

Falando-se em políticas públicas, a influência de Simon pode ser apontada no que se refere a, por exemplo, o desenvolvimento do modelo da lata de lixo (*garbage can model*). Desenvolvido por March, Cohen e Olsen, na década de 1970, ele seria uma das contestações teóricas aos modelos racional-decisórios. Dentro dessa agenda de pesquisa, podemos afirmar que as instituições públicas não operariam de forma perfeita, dentro da lógica dos *policy cycles*, mas, sim, dentro de uma anarquia organizacional. Essa anarquia organizacional imporá a elas uma atitude de impossibilidade no processamento de todos os problemas necessários, dando vazão a uma lógica de que “problemas caçariam soluções”. Dessa forma, com o surgimento de um determinado problema social, os *policy makers* lançariam mão de uma solução já pronta, buscando “encaixá-la” à realidade. Com isso, concluem os autores, a impossibilidade de se realizarem os ciclos de políticas públicas era variada, pois se era impossível processar individualmente os problemas, fazendo aqui que a lógica da incerteza e da racionalidade limitada, cunhadas por Simon, fosse empregada na área das políticas públicas (BARCELOS, 2013). Como comprovação da lógica organizacional apontada por Simon, podemos fazer referência a Souza (2006, p. 30-31):

Segundo este modelo [*garbage can*], as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de idéias com pouca consistência. As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas - ação - e não, as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro.

Nesse trabalho, todavia, iremos focar na contribuição simoniana no que se refere às obras congruentes à explicação incrementalista. Assim, na próxima seção, daremos luz aos autores que levam tal projeto a se tornar realidade, como Charles Lindblom e, principalmente, Aaron Wildavsky. Ambos têm uma visão de que o jogo político e administrativo goza de uma lógica alheia à dos *policy cycles*, dentro de questões particularistas, que envolviam a participação de um variado número de grupos e autores, que, dentro de suas mais divergentes visões, adotariam uma postura mais natural (e ponderada) com relação a como as políticas públicas e a administração pública deveriam ser costuradas. Assim, encerramos as explicações acerca do pensamento de Herbert Simon, que, dentro de sua riqueza e peculiaridades, legam elevada influência teórica ao problema a ser mais particularmente examinado.

1.2 Aaron Wildavsky, Charles Lindblom e o incrementalismo nas políticas públicas

Aaron Wildavsky, assim como Herbert Simon, foi um autor extremamente original. Nascido em 1930, em Nova York, nos Estados Unidos, e morto em 1993, Wildavsky colaborou às áreas de ciência política, política internacional, sociologia e, principalmente, políticas públicas e administração pública. Filho de judeus ucranianos, Wildavsky teve acesso a uma educação privilegiada no Brooklyn College, o que lhe prepararia para sua carreira acadêmica de sucesso, tendo chegado ao topo ao se tornar professor de ciência política na Universidade de Yale. As ideias de Wildavsky inserem-se na lógica do incrementalismo, principalmente no que se referem à administração pública. Dessa feita, é significativo observar alguns autores que permitem com que seu pensamento se desenvolva, e que, intelectualmente, legam-lhe uma contribuição ímpar (JONES, McCAFFERTY, 1994). Começemos por Charles Lindblom.

Lindblom é um dos mais festejados autores de ciência política e políticas públicas nos anos 1950 e 1960, quando seu pensamento revolucionou a área. Em seu artigo *The Politics of Muddling Through*, publicado em 1959, ele que lança mão da ideia do incrementalismo. É, todavia, significativo apresentar aqueles autores que embasam as ideias realizadas por Lindblom, como seu orientador de doutorado, Frank Hyman Knight. A despeito do trabalho de Lindblom como cientista político, Knight era um economista, tendo elevada influência em sua área de atuação. Knight, aliás, seria um dos grandes nomes fundadores da chamada Escola de Chicago de Economia, que legaria ao mundo uma série de laureados com o Nobel de Economia⁸. Em resumo, os chicaguistas de economia são autores que restauram o pensamento liberal nessa área, depois de anos do império do estatismo, via keynesianismo. A tônica da liberdade econômica, lançada por Adam Smith, portanto, seria restaurada entre esses pensadores, o que não seria diferente com Knight.

Em 1921, Knight publicaria a obra *Profit, Risk, and Uncertainty*, pela qual fará importante distinção entre risco e incerteza. A primeira expressão, do risco, estaria ligada a um controle, por parte daquele que o persegue, por parte das suas variáveis. Ou seja, pelo risco, seriam mensuráveis suas perdas e ganhos, permitindo ao investidor ou qualquer outro agente que nele incorra acompanhar seus resultados. Contudo, a incerteza seria justamente o contrário: àqueles que decidissem incorrer nela, seria impossível calcular seus resultados, fazendo com que, no longo prazo, fosse impossível "adivinhar" seu desenlace. Knight, aliás, inspira-se, para

⁸ Dentre exemplos, podemos citar Milton Friedman (1974), George Stigler (1982), Ronald Coase (1991) e Gary Becker (1992). Outros, como os expoentes da escola novo-clássico – Robert Lucas (1995) e Thomas Sargent (2011), e da Escola de Virgínia – James Buchanan (1986), podem ser ditos como influenciados pela produção intelectual de Chicago.

desenhar tais conclusões, em Joseph Schumpeter. Dez anos antes da publicação de *Profit, Risk, and Uncertainty*, Schumpeter fora responsável pela publicação de *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. Nesse livro, o economista austríaco dá vazão à ideia da inovação, que seria a responsável pela destruição criativa, levando a economia a um estado de desenvolvimento econômico.

Segundo Schumpeter, o inovador, por sua vez, diferenciaria-se do administrador e do inventor, pois estes apenas geriam a empresa e criavam novas ideias, respectivamente. Os responsáveis pela inovação seriam aqueles que lançariam uma novidade no mercado, permitidos financeiramente pelos financiadores. Desse modo, o autor crê que o crédito é de suma importância à atividade inovadora. Ele, inclusive, compara o inovador, devido a seu ato "heroico", a um atleta, como alguém "especial" na sociedade. Os inovadores, assim, tornando públicas suas ideias, permitem com que o desenvolvimento econômico ocorra, ao contrário do crescimento, que seria aquele observado sem a chamada destruição criativa. Em suma, o inovador schumpeteriano seria o tipo ideal sobre o qual Knight se debruça para justificar a incerteza. A incerteza, portanto, cobriria esse ato de heroísmo do inovador, pois, ao desconhecer os resultados econômicos de sua inovação, caso ela fosse aceita pela sociedade, seria um mérito desse indivíduo gozar dos bônus gerados por sua criatura. Andrade (2011, p. 172) realiza significativa distinção entre ambos os conceitos. Segundo o pesquisador brasileiro:

De fato, a importância de sua teoria [Knight] deriva dessa distinção em que o risco é considerado como uma probabilidade mensurável, e a incerteza, como uma situação expressa por valores indeterminados e não quantificáveis, isto é, refere-se a uma situação de "probabilidade numericamente imensurável".

A incerteza knightiana, portanto, assemelha-se à lógica da racionalidade limitada, proposta por Simon e observada na seção anterior, mas da qual nos aprofundaremos adiante nesse capítulo. Aqui, é importante observar que a influência da qual goza Lindblom também tem um fundo de limitação, com os indivíduos envolvidos sendo incapazes de apontar determinados resultados. Assim, em seu clássico artigo, Lindblom afirma que a lógica defendida pelos autores racional-decisórios faria uma leitura irrealista do jogo político: pelo *muddling through*, expressão por ele cunhada, ou, numa tradução sugerida em Hill e Ham (1993), "caminhar pela lama", todos os *decision makers* não tinham aquela previsibilidade perfeita acerca dos *policy cycles*. Seria, portanto, impossível determinar os resultados de uma política pública de forma tão clarividente, pois o rito processual dos problemas seria extremamente complexo.

Os políticos, portanto, ao decidirem sobre as políticas públicas não o faziam de maneira tão absoluta. O mais comum, inclusive, seria uma prática menos perfeita. Assim, ao propor a ideia do "caminhar pela lama" é sinônima a lógica de que todo o processo envolveria uma caminhada mais tímida, pela qual, seguindo de forma mais pausada, era possível aos *policy makers* analisarem os problemas de maneira mais atenciosa, se valendo, inclusive, de processos realizados anteriores e que, portanto, poderiam servir de exemplo a estes profissionais. Em vez do modelo raiz, aquele proposto pelos defensores dos *policy cycles*, o incrementalismo, portanto, tem uma maior semelhança com um modelo de galhos, pois, em vez de a política nascer do zero, ela cresceria a partir de uma lógica pré-existente. Com isso, podemos justificar a nomenclatura dessa proposta: ela seria incremental pois tenderia a ser gestada a partir de algo pré-existente, dentro dessa análise de ações prévias. Podemos, inclusive, citar um trecho do próprio autor (LINDBLOM, 1959, p. 79):

He [policy maker] would outline those relatively few policy alternatives that occurred to him. He would then compare them. In comparing his limited number of alternatives, most of them familiar from past controversies, he would not ordinarily find a body of theory precise enough to carry him through a comparison of their respective consequences. Instead he would rely heavily on the record of past experience with small policy steps to predict the consequences of similar steps extended into the future⁹.

Lindblom, portanto, é um crítico das abordagens racional-compreensivas. Segundo este intelectual, que faz referência a essa metodologia como “sinóptica” em sua obra, há uma série de limitações inerentes ao que propõem seus defensores. Para Lindblom, a abordagem sinóptica conta com uma série de limitações, dentre as quais podemos listar as seguintes, de acordo com Premfors (1981, p. 205):

[...] (a) man's limited problem-solving capacities; (b) inadequacy of information; (c) the costliness of analysis; (d) failures in constructing a satisfactory evaluative method [...]; (e) the closeness of observed relationships between facts and values in policy making; (f) the openness of the systems of variables with which it contends; (g) the analyst's need for strategic sequences of analytical moves; (h) the diverse forms in which policy problems actually arise¹⁰.

⁹ “Ele [*policy maker*] esboçaria aquelas políticas públicas alternativas que ocorreriam a ele. Ele então as compararia. Ao comparar seu limitado número de alternativas, a maioria delas é familiar, de controvérsias passadas, ele não encontraria de uma forma organizada um corpo de teoria precisa o suficiente para carregá-lo através de uma comparação de suas respectivas consequências. Em vez disso, ele observaria a experiência passada com pequenos passos para prever as consequências de passos similares, estendendo-os ao futuro.” (LINDBLOM, 1959, p. 79, tradução nossa)

¹⁰ “[...] (a) uma limitada capacidade humana de solução de problemas; (b) inadequação de informações; (c) o custo da análise; (d) falha na construção de métodos avaliativos satisfatórios[...]; (e) a proximidade nas relações observadas entre fatos e valores no processo de confecção política; (f) a abertura do sistema de variáveis nela

Podemos, aliás, a partir dessas duas últimas citações, observar uma influência de Herbert Simon no pensamento lindbloniano. Podemos perceber que, através da heurística, os indivíduos olham para o passado com vistas a antever o futuro, com o objetivo de “trasladá-lo” de uma forma plena, lançando mão de uma dinâmica com a qual se coaduna com suas lembranças, o que infere questões de caráter psicológico. Posteriormente, num artigo escrito com David Braybrooke, em 1963, *A Strategy of Decision*, Lindblom argumentará em favor do “incrementalismo desarticulado” (*disjointed incrementalism*). Dentro dessa proposta, o cientista político americano afirma que, ampliando suas críticas em relação ao processo racional-decisório, o processo político seria permeado por um processo de “idas e vindas”.

Ou seja, a lógica política obedeceria a uma questão de “erros e acertos”, pelos quais os *policy makers* tendiam a, por meio de tentativa e erro, chegar a um resultado satisfatório, o que dava uma tônica de menor emprego dos *policy cycles*. A imprevisibilidade e a incerteza, portanto, passavam a permear um contexto de políticas públicas, sendo a abertura de um paradigma alternativo no seio das propostas lançadas por Lasswell e seus seguidores. O incrementalismo, dentro de sua vertente desarticulada, assemelha-se, e muito, com a teoria do *garbage can*, ou seja, havia uma anarquia organizacional, pela qual a operação das organizações não tem um foco específico (BARCELOS, 2013).

Em síntese, Lindblom afirma que, pelo incrementalismo, a política é permeada por uma questão pluralista. Isso significa que o processo político é correspondente a uma lógica na qual vários agentes dele participam. Assim, a pluralidade política seria a tônica da elaboração das *policy*, e não a racionalidade plena, que era o que preconizavam seus antecessores. Com isso, os vários grupos, disputando o domínio político, acabavam levando a uma coordenação mútua, que, por sua vez, cabia por levar a um equilíbrio do sistema. O incrementalismo, portanto, além de baseado na incerteza, acabava sendo uma proposta que preconizava que a pluralidade seria essencial, pois ela permitia com que os agentes, dentro de uma lógica de “cabo de força”, levassem a uma existência factível da política. Como escreve Barcelos (2008, p. 6):

[...] Lindblom (1959) e Braybrooke e Lindblom (1963) argumentam que o modelo de decisão racional-compreensivo falha ao desconsiderar as limitadas capacidades humanas para resolver problemas; a inadequação da informação; o custo de análise; a imperfeição dos métodos estimativos; a impossibilidade de separar fato e valor na elaboração de políticas; o sistema de variáveis sobre o qual o sistema decisório opera; a necessidade de seqüências estratégicas de movimentos analíticos por parte do decisor; e, a diversidade das formas com

contidos; (g) a necessidade do analista por seqüências estratégicas de movimentos analíticos; (h) as diversas formas nas quais os problemas de políticas públicas realmente surgem.” (PREMFORS, 1981, p. 205, tradução nossa)

que os problemas relacionados às políticas realmente ocorrem.

Em seu artigo de 1965, *The Intelligence of Democracy*, Lindblom lança tal propostas sob o nome de “ajuste mútuo entre partidários” (*partisan mutual adjustment*), no qual a “negociação e a barganha” (HAM, HILL, 1993, p. 121) seriam essenciais à manutenção do sistema. Para Lindblom (1980 p. 51), aliás, a moderna democracia limita “as disputas entre os líderes políticos a formas mais moderadas, levando-os a buscar apoio mútuo mediante troca de favores, ou alianças que permitam a utilização comum de recursos e esforços promocionais”. Lindblom, inclusive, apesar da observação desse experiente, na prática, se preocupa com essa problemática, pois, na história da ciência política, não houve uma preocupação entre seus expoentes em explicar tal condicionante. Nas palavras do próprio autor (LINDBLUM, 1980, p. 7):

Tanto a Declaração dos Direitos do Homem, na França, como a Declaração de Independência, nos Estados Unidos da América, estão repletas de palavras como “tirania”, “direitos” e “liberdade”; mas nenhuma das duas emprega termos relacionados com o processo de decisão e de formulação da política.

Prosseguindo, Lindblom afirma que poderíamos comparar a política, dentro do aspecto pluralista, funcional dentro da trajetória incrementalista, ao livre mercado. O autor, aliás, afirma que o livre mercado, dentro do seu funcionamento catalático¹¹, fazia com que o sistema de preços bem funcionasse, ignorando, inclusive, a atuação de um agente centralizador, responsável por determinar sob qual nível as mercadorias deveriam ser trocadas. As informações dispersas, fator apenas determinado pelo *laissez faire*, fazia com que os mais diferentes atores, numa identidade plural, fizessem com que nenhum burocrata pudesse antecipar suas decisões, o que levaria a uma lógica de funcionamento perfeito sem centralização (MAYER, 1982)¹².

Lindblom, aqui, demonstra a influência de Robert Dahl em sua trajetória intelectual. Dahl, um dos filósofos políticos mais festejados do século XX, possui uma conhecida obra, originalmente publicada em 1971, chamada Poliarquia. Nesse livro, resgatando o pensamento

¹¹ Do verbete “catalaxia”, empregado fortemente pelos economistas austríacos, como Ludwig von Mises e Friedrich Hayek, acerca do funcionamento disperso do livre mercado.

¹² Segundo Lindblom, aliás, o comunismo seria uma faceta racionalista, que preconizaria pelo funcionamento de um sistema a partir do controle de burocratas, o qual seria classificado pelo autor como “humanismo racionalista”, e que, portanto, seria não funcional; o capitalismo, por seu turno, seria um “humanismo liberal”, no qual a “ignorância” dos agentes seria fundamental para que este, sim, fosse funcional (MAYER, 1982).

de um dos *founding fathers*¹³, James Madison, o governo da maioria significaria uma limitação da tirania da minoria. Como afirma Bobbio (1994, p. 15 apud SILVA JÚNIOR et al, 2016, p. 314):

Em lugar de um centro singular de poder soberano, devem existir muitos centros, mas nenhum deles deve ou pode ser inteiramente soberano. Na perspectiva do pluralismo norte-americano, o único soberano legítimo é o povo, mas o povo não deve nunca ser um soberano absoluto (...). A teoria e a prática do pluralismo norte-americano tendem a afirmar que a existência de uma multiplicidade de centros do poder, sem que nenhum deles seja inteiramente soberano, ajuda a controlar o poder e a assegurar o consentimento de todos para a solução pacífica dos conflitos.

Dahl, ainda, realiza importante distinção entre as cidades-estados gregas e italianas, afirmando que, enquanto naquelas havia a possibilidade de existir uma participação política direta, com a ampliação dos estados-nação isso foi inviabilizado, sendo necessária a presença da representação, o que significou um desafio na transformação da democracia via eleições. Assim, segundo Pereira (2013, p. 45):

De acordo com Dahl, a expansão ilimitada dos cidadãos é uma característica das democracias modernas, não sendo possível especificar se existe ou não um teto máximo teórico. Essa segunda consequência resulta na terceira, que trata dos “limites para a democracia participativa”. Com o crescimento na escala territorial e populacional, algumas formas de participação política são inerentemente mais limitadas nas democracias representativas modernas do que eram nas cidades-Estado. Apesar do fato de que nas antigas cidades-Estado democráticas não acontecia uma participação total de todos os cidadãos, ali existiam maiores possibilidades teóricas de participação direta.

Todavia, é observável que naqueles primeiros corpos estatais a consecução da democracia era mais fácil, já que “proporcionam mais oportunidades para os cidadãos participarem efetivamente das decisões políticas”. (DAHL, TUFTE, 1973, p. 13 apud PEREIRA, 2013, p. 45). Dessa forma, buscando evitar com que uma elite política dominasse a arena decisória, e tomasse pra si todo o processo político, Dahl afirma que seria fundamental uma ampliação da democracia, sem a existência de necessariamente um centro de poder, permitindo um crescimento progressivo da participação popular. Sua proposta, aliás, tem originalmente quatro fases, indo das hegemonias fechadas, hegemonias inclusivas, oligarquias competitivas e, finalmente, poliarquias.

Para o autor, havia uma constante disputa, nos mais distintos governos, entre

¹³ *Founding fathers* é o nome dado aos homens responsáveis pelo processo de Independência e Constituição dos Estados Unidos, ocorridos entre 1776, ano formal de descolonização, e 1888, quando seria promulgada a Carta Magna dos EUA.

contestação e representatividade: pela primeira, era possível dizer que, mesmo que o voto não fosse amplo, permitido a um percentual significativo dos cidadãos, era possível a estes obter condições de ouvirem e serem ouvidos pelo governo; já pela segunda, a maior expressão era o escrutínio, apesar de as esferas contestatórias serem pouco abertas. Em resumo, aqui, havia uma participação, mas, ao mesmo tempo, em poucas arenas (ou em nenhuma) era possível se queixar da atuação do governo. As hegemonias fechadas, portanto, pressuporiam baixa participação política, ao passo que, nas poliarquias, haveria uma integração bastante ampla da população na democracia, com maximização tanto das esferas contestatórias quanto representativas, dentro dos pontos de vista sonhados por Dahl, a saber, de inserção de uma maioria da população com o intuito de evitar a tirania por parte de uma minoria elitista (PEREIRA, 2013).

O que se quer dizer aqui, em resumo, é que, tanto para Lindblom quanto para Dahl, a estrutura política é fomentada por grupos plurais, que possuem diferenças entre si. Este, enfim, era a dinâmica natural da política, e a ocorrência dessas diferenças sendo fundamental para que ela se estabeleça. Lindblom, aliás, preocupa-se com a ideia do que ele considera como “análise”, a saber, quando o governo busca, reprimindo essa distribuição de poder, centralizá-lo, a partir de considerações majoritariamente técnicas. Como o próprio autor pondera, seus

[...] proponentes [...] consideram a política adequada como o resultado de um processo intelectual – e não de um processo político, propriamente. [Assim] o governante ideal se assemelharia ao rei-filósofo de Platão – não poderia ser escolhido mediante processo político como é a eleição. (LINDBLOM, 1980, p. 32)

Dessa forma, a ideia platônica de filósofo-governante seria, para seus advogados, o governante perfeito, dentro da lógica de que este, conhecedor do chamado “mundo das ideias”, pudesse conhecer mais que os reles “mortais”, implantando políticas que seriam mais adequadas que as demais. Podemos, aqui, concluir que Lindblom se refere aos proponentes do processo racional-decisório, que buscavam, por meio dos *policy cycles*, atingir políticas públicas perfeitas. Entretanto, apesar de dar o devido valor à ciência, o autor afirma que, sob este paradigma, o debate político, tão rico e caro para a prática do pluralismo, fosse colocado em segundo plano, o que restringiria a presença natural do pluralismo, que permitiria a elevação do ideal democrático às suas máximas possibilidades. A democracia seria fundamental por manter, como já dito, a estabilidade do sistema, sendo o debate sua verdadeira face. Com isso, pontua novamente Lindblom (1980, p. 41):

Com sua dependência de regras, o jogo do poder parece de fato um jogo de xadrez ou de futebol. A interação política quase nunca degenera em luta, e mesmo quando isso acontece os participantes normalmente obedecem a regras

informais baseadas na tradição. Mesmo nos conflitos armados, os comandantes militares funcionam de acordo com regras que os autorizam a dar certas ordens; e os soldados seguem a regra da obediência.

Há, todavia, algumas contestações ao pensamento lindbloniano, pois, para alguns desses críticos, tal intelectual acaba por superdimensionar a ocorrência do incrementalismo, observando a ocorrência do “modelo de galhos” em quase a totalidade do jogo político. Para alguns deles, como Amitai Etzioni, que desenvolveu a ideia do *mixed scanning* (exploração mista), pela qual, apesar da grande validade da lógica incremental, em muitos casos ela não seria aplicada, como nos programas espaciais, que, devido às suas idiossincrasias e particularidades, precisavam obedecer a “modelos de raiz”, isto é, precisavam iniciar suas trajetórias do zero. Dessa forma, reconhecimento às questões marginais como reais na consecução das *policy*, ele também pondera que se deveriam considerar as questões de cunho racional-decisório.

Além do mais, é importante destacar que Lindblom, num segundo momento, notavelmente dos anos 1970 em diante, torna-se um crítico do incrementalismo: em primeiro lugar, ele passa a considerar que sua ideia, de margem, passou a ser deturpada pelos *policy makers*, que, apoiados na simplicidade da proposta, passaram a nela “se acomodar”, elaborando políticas públicas apenas amparados nessa lógica, e sem, portanto, executar estudos mais amplos e necessários para a formulação e implementação de programas mais consistentes e mais complexos, o que, num primeiro momento, parece dar razão a alguns de seus críticos, como Dror.

Para Dror, devemos levar em consideração o “modelo ótimo”, ou seja, por mais que ele reconheça a importância do incrementalismo, para ele tal proposta seria insuficiente para que façamos uma melhor avaliação de como seriam realizadas as políticas públicas. Segundo este autor, “há uma necessidade de se investir recursos na concepção de procedimentos para a elaboração de políticas destinadas à produção de melhores decisões.” (HAM, HILL, 1993, p. 124). Assim, para ele, o incrementalismo, por mais que, para Lindblom, ele estivesse constantemente presente nas *policy making* de democracias como a americana (HAM, HILL, 1993), não deveria ser valorizado, cabendo aos responsáveis sempre procurar caminhos melhores para a consecução das políticas públicas.

Mesmo que o incrementalismo fosse uma proposta que, dentro de uma lógica simplista, era capaz de promover, aos poucos, mudanças significativas, nada em sua original proposição

afirma que ele deve ser realizado intencionalmente, mas, sim, de que sua ocorrência era fruto exatamente de uma condição natural, a saber, o pluralismo inerente nas instituições. Em segundo, o autor passa, principalmente em sua obra *Politics and Markets*, originalmente publicada em 1977, a observar uma assimetria reinante dentro dos organismos públicos. Isso aconteceria pois o autor repara que há uma dominação das grandes corporações no jogo do *policy making*, o que leva com que determinados *players*, a saber, a sociedade como um todo, tinha menos “cacife” perante os políticos para realizar suas queixas, em detrimento de uma ampla margem de atuação das empresas e firmas de tamanho significativo, havendo, portanto, um domínio destas em comparação aos cidadãos comuns. Segundo o próprio Lindblom (1980, p. 90):

Há também grandes desigualdades em matéria de acesso ao dinheiro e às organizações políticas. Nos Estados Unidos, alguns indivíduos contribuem para organizações políticas com somas maiores do que a renda total de muitos cidadãos menos afluentes.

Continuando, para o mesmo autor (1980, p. 90):

Embora numerosos, os pobres só podem custear organizações políticas deficientes; os ricos conseguem financiar organizações mais eficazes. Não se trata apenas de mais uma desigualdade entre os ricos e os pobres: a desigualdade entre organizações é algo que se vê em toda a sociedade. Os operários sindicalizados [...] mobilizam muito menos dinheiro para organizações políticas do que os empresários.

Podemos dizer que o pensamento de Lindblom, aqui, abandona uma influência austríaca, de liberalismo econômico, em comparação à atuação da máquina pública, em direção a uma visão mais heterodoxa, notavelmente ligada com a noção de tecnoestrutura, desenvolvida pelo economista John Kenneth Galbraith (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Assim, Lindblom, em vez de festejar o incrementalismo, a partir de uma noção pluralista, na qual a catálise do mercado permitiria uma ampliação das diferenças e da participação, o que, com certas concordâncias mútuas, levaria os desejos políticos a um equilíbrio, começa a ver nele um caráter negativo, que, sob o domínio de poucos indivíduos, que tenderiam, como dito, a dominar o processo político em seu favor, seria responsável pela construção de um elitismo, o que o tornaria impraticável, sob o ponto de vista generalista. Todavia, nos foquemos no “primeiro” Lindblom, que será altamente influente no desenho do pensamento wildavskyiano.

1.2.1 Wildavsky e o desenho do orçamento público a partir do incrementalismo

Antes de adentrarmos especificamente no que se refere ao pensamento de Wildavsky, é fundamental compreender que a pluralidade e a descentralização de poder, mesmo que longe da implantação de caracteres técnicos, impelem o homem a um comportamento equilibrado. Nesse jogo, os homens tenderiam a respeitar determinadas regras de forma natural, o que levaria um equilíbrio de forças que, no final das contas, faria com o sistema entrasse em um funcionamento automático, sem maiores tensões.

O que, em resumo, Lindblom quer dizer é que, dentro de suas proposições, de que o jogo do poder seria mais conectado a uma prática incrementalista, com nada partindo do zero, mas começando a partir de certo ponto, inserida dentro de ajustes mútuos partidários, as incertezas inerentes à própria prática política, de determinados grupos conhecerem se, no futuro, suas forças se imporão perante as demais, faria com que a política entrasse no seu eixo, e que lógicas tecnicistas colocassem, na verdade, mais um fator complicador na equação. Ou seja, Lindblom destaca as qualidades do próprio jogo político, a despeito de seu funcionamento descentralizado. É interessante, aliás, notar uma analogia do autor à mão invisível de Adam Smith, que, em seus termos, se torna a “*hidden hand of government*”¹⁴ (LINDBLOM, 1955 apud ADELSTEIN, 1992, p. 11).

Wildavsky, assim, assume tal debate a partir da dinâmica do orçamento público. Para este autor, aliás, o orçamento público seria outra forma de enxergar o jogo político, sendo, segundo ele, sinônimos¹⁵. Tal intelectual, por seu turno, começa a desenvolver com maior desenvoltura sua carreira acadêmica a partir de trabalhos no Departamento de Agricultura, com seu colega Arthur Hammond, sendo compelido a, depois de anos observando a vida cotidiana de Washington, escrever sobre a problemática por ele vivenciada. Com isso, acerca da administração pública, mais especificamente da questão orçamentária, Wildavsky tornar-se-ia um influente pensador, entregando uma série de novas conclusões, centradas no incrementalismo, a seus milhares de alunos de Ciências Políticas na Universidade de Yale (JONES, McCAFFERTY, 1994) e em Berkeley, onde ele lecionara (KNOTT, WILDAVSKY, 1977).

Sua primeira grande obra de vulto seria *The Politics of Budgetary Process* (A Política

¹⁴ “mão escondida do governo” (LINDBLOM, 1955 apud ADELSTEIN, 1992, p. 11, tradução nossa)

¹⁵ LeLoup (2002, p. 3 apud Wildavsky, 1965, p. 15), inclusive, resume o pensamento wildavskyiano: “*Budgeting is incremental, not comprehensive,*” e “*The beginning of wisdom about an agency budget is that it is almost never actively reviewed as a whole every year. . . . Instead, it is based on last year’s budget with special attention given to a narrow range of increases or decreases*”

do Processo Orçamentário), originalmente publicada em 1964. Nesta, Wildavsky preocupava-se com o elevado grau de racionalização pelo qual o processo orçamentário passava a ser visto por alguns autores da área. Sua discussão dá-se com dois intelectuais contemporâneos a ele, Arthur Smithies e Valdimer Key, os quais passam a inferir conclusões em defesa de uma decisão mais baseada em condições técnicas.

Para o primeiro, a decisão de quantos dólares deveriam ser gastos para a consecução de um determinado projeto deveria estar afinada com um tecnicismo, o mesmo que preconizava Key, ao dizer que o orçamento deveria ser pensado por um comitê parlamentar unificado, evitando, assim, sua divisão entre seções e sub-seções existentes tanto na Câmara (*House*) quanto no Senado (*Senate*). A resposta de Wildavsky às afirmações de Key é contundente, afirmando que tal unificação faria com que seus líderes, em questões orçamentárias, pudessem se aquartelar em seus cargos, evitando, com isso, uma participação mais plural do debate orçamentário. Esses indivíduos poderiam passar, inclusive, a virtualmente ignorar a figura do Presidente da República, dando ao orçamento um caráter tirânico (JONES, McCAFFERTY, 1994).

Wildavsky, inclusive, observa que, em ditaduras, o primeiro processo a ser realizado, pelos seus chefes de governo, era centralizar a decisão acerca do orçamento em suas mãos, não permitindo que seus pontos cabais fossem debatidos por ninguém fora do seu gabinete (JONES, McCAFFERTY, 1994). Portanto, para este cientista político, as tiranias estavam conectadas a um orçamento fechado, dentro daquilo que ele já concluía, a saber, que a lógica orçamentária seria outra expressão para o jogo político. Ou como o mesmo Wildavsky (1961, p. 190 apud JONES, McCAFFERTY, 1994, p. 16) assevera:

Perhaps the 'study of budgeting' is just another expression for the 'study of politics... the vantage point offered by concentration on budget decisions offers a useful and much neglected perspective from which to analyze the making of policy. The opportunities for comparison are ample, the outcomes are specific and quantifiable, and a dynamic quality is assured by virtue of the comparative ease with which one can study the development of budgetary items over a period of years¹⁶.

Em suma, ele adverte para uma metodologia de caráter descritivo, a saber, era-se

¹⁶ “Talvez o ‘estudo do orçamento’ seja outra expressão para o ‘estudo da política’... a vantagem oferecida pela concentração em decisões orçamentárias é uma perspectiva útil e muito negligenciada de como analisar a forma na qual a política é realizada. As oportunidades de comparação são amplas, os resultados são específicos e quantificáveis, e uma qualidade dinâmica é assegurada pela virtude e facilidade comparativa com a qual cada um pode estudar o desenvolvimento dos itens orçamentários por um certo período de anos.” (WILDAVSKY, 1961, p. 190 apud JONES, McCAFFERTY, 1994, p. 16, tradução nossa)

necessário perceber como se impunha o debate político, dentro do parlamento. Com isso, além da observação da atuação de deputados e senadores, entrevistas com aqueles que se inclinavam diretamente ao processo seriam caminhos precípuos para a compreensão de toda a dinâmica do orçamento. Assim, é visível sua posição contrária à dos chamados autores normativos, que, como Smithies, Key e outros dentro da base racional-compreensiva, pressupunham regras mais fechadas e planificadas para a elaboração do orçamento (JONES, McCAFFERTY, 1994).

Estes autores, partindo de uma observação técnica, afirmavam que o orçamento necessitava de um cuidado maior de especialistas e indivíduos inserido dentro dos meandros de fato produtivos, para que fosse elaborado com maior acuidade. Dessa forma, surge o que ficaria conhecido, na literatura brasileira, como orçamento programa, ou PPBS, na americana. O orçamento programa, portanto, teria uma conceituação mais voltada à especialização, devendo ser sumariamente preparado ano após ano, dentro de relatórios e arrazoados que consideravam um caráter mais estrito a esse documento.

Wildavsky, todavia, era completamente cético com relação a estas propostas. Segundo este intelectual, o orçamento seria uma peça de tão grande complexidade que seria impossível “zerá-lo” a cada ano-exercício, elaborando-se um novo material. Aqui, é que se insere, mais claramente, o caráter incrementalista de Wildavsky. Para ele, dada essa impossibilidade, o orçamento teria uma confecção mais voltada a modificações à margem, ou seja, o orçamento deste ano seria elaborado a partir do ano anterior, com pequenas modificações (marginais). Como atesta Barcelos (2008, p. 3):

Wildavsky [...] sugere que a melhor medida para avaliar o grau de sucesso de uma unidade orçamentária em seus esforços para obter recursos orçamentários seria a comparação das dotações recebidas no ano vigente com aquelas consignadas no ano anterior. Valores resultantes desse confronto poderiam ser interpretados como o grau de (in)sucesso da estratégia orçamentária da unidade. No entanto, ele reconheceu que a ocorrência de certos eventos, como desastres, guerras e avanços tecnológicos importantes, poderiam tornar a base orçamentária do ano anterior uma medida imperfeita.

Para Wildavsky, o orçamento tradicional, o contraponto do orçamento-programa, era realizado a partir dessas premissas, ou seja, incrementais. Em suma, o que ele atesta em suas obras, é que, até a década de 1970, o processo orçamentário nos EUA era realizado a partir do seguinte funcionamento: a Câmara dos Deputados (*House*) era composta por uma série de subcomitês, que seriam os responsáveis pela elaboração de um pré-projeto, o qual ficaria, posteriormente, sob responsabilidade tanto dela quanto do Senado para a aprovação, sendo, por último, sancionado pelo Presidente da República. Assim, esses subcomitês teriam um

significativo papel: ao manterem contato com as mais diferentes agências, sendo as agências, nos EUA, as responsáveis pela concretização das políticas públicas, eles teriam um caráter mais “gastador”.

Portanto, dentro de uma relação de confiança entre ambos, os subcomitês tencionavam ampliar os recursos a serem destinados a estes entes, tentando uma majoração de seu orçamento. Todavia, dentro da lógica incrementalista, tal previsão era baseada a partir do orçamento do ano anterior, havendo apenas mudanças marginais. Wildavsky, aliás, realiza uma importante distinção, entre a base e o incremento: a primeira seria aquela pertencente aos programa já em movimento, ou seja, o orçamento já mobilizado, ao passo que a segunda, por sua vez, aquela dentro do qual os agentes concorriam entre si para obter (SCHICK, 1975, p. 57).

Ao ascender à decisão superior, tal modificação, se considerada exagerada, poderia sofrer cortes, o que levaria estas instâncias a ficarem conhecidas como “poupadoras”, a qual era encabeçada pelo Bureau of Budget (BoB), depois Office of Management and Budget (OMB), de responsabilidade do presidente. Assim, era dentro dessa dinâmica que o orçamento era confeccionado. Não havia a presença de técnicos, que, observando a necessidade de “zerar” ano após ano as previsões, acabariam por atrapalhar tal dinâmica. Essa é, portanto, uma das contribuições mais originais do pensamento de Wildavsky, a relação entre “gastadores” e “poupadores”, ou, no original, entre *spenders* e *guardians*. O primeiro grupo, por sua vez, era aquele que, da relação entre os subcomitês e as agências, tencionavam conseguir, progressivamente, uma maior renda do estado, assegurando, assim, um prestígio cada vez maior junto aos chefes dessas unidades, que acabariam sendo uma importante “clientela”.

Já o segundo grupo, por seu turno, eram aqueles que tinham intenções de evitar com que o orçamento saísse do equilíbrio, o que, necessariamente, se redundaria em maiores impostos e/ou maiores taxas de inflação. Apesar de apontar que a aprovação pela Câmara e pelo Senado tinha tal perfil, Wildavsky também assevera que ele pertencia, geralmente, a ministros de estado ligados às pastas econômicas, como Economia, Fazenda e Planejamento, que tenderiam a ter um perfil mais “conservador”, buscando a manutenção do orçamento num perfil equilibrado.

Aqui, portanto, é perceptível a influência do “primeiro” Lindblom nos escritos wildavskyianos. Se, para Lindblom, a pluralidade era o que garantia a própria eficiência do jogo político, para Wildavsky, era dessa dinâmica, entre “gastadores” e “poupadores”, que o orçamento seria confeccionado de uma forma bastante funcional. Enquanto os primeiros,

buscando amealhar maiores quinhões de renda, observavam o trabalho dos primeiros, sendo mais “tímidos” com relação a suas solicitações, os segundos, por sua vez, saberiam que incorreriam num colapso das políticas públicas caso levassem sua austeridade orçamentária a um patamar máximo. Os antagonismos entre os envolvidos no jogo político, dado o pluralismo, portanto, teria elevada eficiência, já que os desejos de uns seriam equilibrados pelos desejos de outros, havendo uma lógica de força dentro da quais ambas se anulariam e fariam com que a situação remanescesse a mesma. Como bem definem Kelly e Wanna (2001, p.35):

While Wildavsky recognized the dichotomy between spenders and guardians resulted in adversarial conflict, he did not define this conflict as problematic. Successful budgeting is portrayed as a product of ongoing guardian and spender relations: both roles are legitimate and necessary in resolving budget decisions. Dividing functions and responsibilities between spenders and guardians enables specialization, increases predictability and, therefore, reduces complexity in budget decision-making¹⁷.

Wildavsky, por seu turno, faz referência às relações entre as agências e os políticos, pois seria importante esse canal de ligação entre os dois grupos, dentro daquilo que ele classifica como “clientela”. A clientela é uma das estratégias possíveis para que as agências possam manter seu nível orçamentário. Dessa maneira, os políticos e as agências manteriam posições recíprocas de interesse, com os primeiros buscando posições eleitorais vantajosas, ao passo que os segundos, recursos garantidos a seus programas (WILDAVSKY, CAIDEN, 1997). Mais especificamente, podemos afirmar que as agências, em primeiro lugar, precisam encontrar uma clientela, depois servi-la, pois, como afirmam Wildavsky e Caiden (1997, p. 58), “*the most effective strategy to serve those who are in a position to help the agency¹⁸*”, e, por último, expandi-la, como o objetivo de “*to secure funds from Congress for domestic proposes (...)¹⁹*” (WILDAVSKY, CAIDEN, 1997, p. 58).

Seria, assim, significativo para os políticos, desejosos em manter influência e, principalmente, votos, manter tal estreiteza com os chefes daqueles entes, o que ensejaria, dentro da proposta wildavskyiana, uma influência da chamada Escola da Escolha Pública, a

¹⁷ “Enquanto Wildavsky reconhecia que a dicotomia entre gastadores e poupadores resultava num conflito entre adversários, ele não o definiu, todavia, como problemático. Os orçamentos bem-sucedidos são um produto das relações entre poupadores e gastadores: ambos os personagens são legítimos e necessários para a resolução de decisões orçamentárias. Dividindo-se funções e responsabilidades entre os dois grupos, devido a especializações, aumento de preferências e, além do mais, redução na complexidade de tomada de decisões orçamentárias” (KELLY, WANNA, 2001, p.35, tradução nossa)

¹⁸ “a estratégia mais efetiva para servir àqueles que estão na posição de ajudar a agência” (WILDAVSKY, CAIDEN, 1997, p. 58, tradução nossa)

¹⁹ “assegurar recursos do Congresso para propostas domésticas” (WILDAVSKY, CAIDEN, 1997, p. 58, tradução nossa)

qual tem como principais expoentes Gordon Tullock e James Buchanan. Inicialmente, antes de conceituarmos ambos os autores, desenhemos uma trajetória histórica da *Public Choice School*, a partir de seus antecessores. Podemos dizer que Joseph Schumpeter, como já explicitado numa seção anterior, é o autor que pode ser conceituado como o “pai” dessa linha de pesquisa. Sua visão de incompletude da democracia, em relação àquela que viam os otimistas, do século XIX, como Mill e Tocqueville, foi o pontapé inicial para que alguns pares seus pudessem enxergar com outros olhos a realidade política.

A Escola da Escolha Pública é resultado de uma linha de pesquisa surgida nos EUA nos anos 1950, a partir de leituras de autores como Joseph Schumpeter e Kenneth Arrow. O primeiro, já exposto acima, se coloca de forma pessimista, ao passo que o segundo, em sua tese de doutorado, apresentada em 1951 e publicada em 1963, *Social Choices and Individual Values*, caminha, de certa forma, na mesma direção. Para o vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 1972, seria importante observar que, dentro de suas pesquisas acerca do bem-estar social, ao passo que o mercado seria capaz de realizar as melhores alocações de recursos, a esfera pública não teria a mesma capacidade, pois, nela, em resumo, seria impossível conciliar os interesses privados. Dessa forma, Arrow conclui que a estrutura política não conseguiria ter a mesma eficiência mostrada pelo mercado, o que reduziria o alcance das afirmações realizadas pelos pensadores racional-decisórios. Em resumo, como observa Pereira (1997, p. 428):

Arrow demonstrou que não há nenhuma regra de tomada de decisão colectiva que satisfaça um conjunto de propriedades (axiomas) que a quase totalidade das pessoas considera que deveriam ser satisfeitas. O teorema da (im)possibilidade de Arrow veio introduzir grande pessimismo na capacidade de se obterem escolhas colectivas a partir das preferências de indivíduos sobre propostas alternativas.

Em resumo, Arrow afirma que “*we cannot derive a collective judgement on the basis of individual preferences unless it is dictatorial*”²⁰ (BAUJARD, 2013, p. 10). Assim, como bem aponta este autor, o “pessimismo” passa a fazer parte da pauta de pesquisa da área das políticas públicas. Arrow, por sua vez, seria lido por Anthony Downs, que, em 1957, publicaria *Uma Teoria Econômica da Democracia*, obra clássica na qual o autor institui uma dinâmica economicista para analisar o regime democrático. Em países nos quais há a faculdade do voto, como os Estados Unidos, recorte o qual por ele é analisado, os indivíduos realizariam uma comparação no que se refere às suas perdas e ganhos para optarem pelo escrutínio.

²⁰ “nós não podemos derivar um julgamento coletivo sobre as bases individuais ao menos que este seja ditatorial.” (BAUJARD, 2013, p. 10, tradução nossa)

Caso o mercado político seja obscuro, não permitindo que as reais informações sobre o candidato sejam obtidas pelo eleitor, ele simplesmente decidiria não votar, ensejando que a democracia seria um mercado como outro qualquer, no qual o indivíduo avalia suas vantagens e desvantagens. Segundo Scheeffer (2013, p. 31), assim, haveria um condicionante autointeressado por trás das eleições, que obedeceria a seguinte ordem: “A primeira, a de que a atuação dos partidos está diretamente relacionada à tentativa de maximizar votos; e a segunda, a de que cidadãos se comportam racionalmente em se tratando de política”.

Dessa forma, os eleitores só compareceriam às urnas caso fosse possível obter informações precisas sobre os políticos envolvidos, abrindo-lhes chances para realizarem as escolhas que julgasse mais economicamente viáveis. Antes, inclusive, de adentrar nos escritos desenvolvidos por Gordon Tullock e James Buchanan, é mister explicar um pouco mais do pensamento de Mancur Olson, outro autor também inserido nesta linha de pesquisa.

O *magnum opus* de Olson é a obra *A Lógica da Ação Coletiva* (*The Logic of Collective Action*), originalmente publicada em 1965. Nesse livro, o economista americano se dedicou a compreender, ao contrário das teorias de cunho coletivista, como o marxismo, as motivações que levariam os homens a solicitar políticas públicas, em *stricto sensu*, um bem público, que, pela sua definição, não permitiria o impedimento de sua oferta a nenhum membro da sociedade. Dessa forma, o fenômeno do *free rider*²¹ é observado entre eles, isto é, mesmo que um determinado indivíduo não tenha participado da exigência a sua elaboração, ele também dele poderia gozar, a partir das características inerentes das políticas públicas. Com isso, os movimentos tenderiam a se esvaziar, permanecendo ativas apenas algumas lideranças, as quais seriam motivadas, segundo Olson, por questões de interesse pessoal, como uma futura candidatura política (SOMBRA, 2016).

Portanto, dentro dessa questão, os agentes agiriam egoisticamente, motivados pelo autointeresse, não havendo razões em se defender doutrinas que fomentariam uma ação coletiva altruística. Posto isso, podemos avançar à Escola da Virgínia. Tal paradigma recebe esta nomenclatura pois seus principais autores estavam lotados na George Mason University,

²¹ *Free Rider* é uma expressão da microeconomia, na qual os indivíduos “embarcam” de uma maneira grátis na utilização dos serviços públicos, devido às suas características. Assim, traduzido ao português, podemos dizer que este é um comportamento carona.

localizada neste estado americano. Dos seus expoentes, podemos destacar Gordon Tullock e James Buchanan, com este último tendo sido vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 1986. Ambos os autores lançam uma obra épica, *O Cálculo do Consenso* (*The Calculus of Consent*), publicada em 1962. É importante, antes de adentrar no debate referido às suas ideias, explicar qual era a motivação epistemológica da dupla de economistas.

Desde o domínio do referencial keynesiano, na economia, a lógica da macroeconomia sufoca a da microeconomia, isto é, a dinâmica das variáveis agregadas, ou sociais, passou a dominar a arena, dando pouca vazão ao papel das motivações individuais. Com isso, para estes autores, a economia passou a estar equilibrada sobre uma estranha estrutura: na vida pessoal, os políticos eram vistos dentro da análise microeconômica, pois eles buscavam maximizar sua utilidade, ao passo que, na vida pública, eles eram engajados com a sociedade, sendo, portanto, altruístas.

Para Buchanan e Tullock, tal visão era enganosa. A motivação autointeressada deveria permear ambas as análises, fazendo com que os políticos, em suas missões, também fossem vistos como seres humanos “comuns”, visando à obtenção de seus interesses pessoais. Segundo Buchanan, inclusive, a Escola da Escolha Pública legaria uma análise da política “sem romance” (BUCHANAN, 1984 apud PEREIRA, 1997, p. 425), ao esvaziar uma ação quase que desinteressada dos *policy makers*, a partir das visões naquele momento mais difundidas. Dessa forma, há uma recuperação do individualismo metodológico, mas individualismo metodológico este mais de cunho austríaco do que, necessariamente, neoclássico. Segundo a Escola da Virgínia, aliás, o neoclassicismo se perderia demasiadamente em suas análises matemáticas.

Seus representantes se apartaram, segundo Tullock e Buchanan, demasiadamente da realidade, buscando explicar, via agentes representativos, a ação humana sob um viés puramente calculista e hedonista, o que levava Buchanan a considerá-los como “eunucos ideológicos”²² (DIAS, 2009). Assim, antes de adentrar a explicação da Escola Austríaca, é significativa dizer que este *homo economicus* dos *public choicers* não é aquele calculista da metodologia neoclássica, ou seja, extremamente dotado de conhecimentos matemáticos, mas, sim, aquele que opera, acima de tudo, na consecução de seus interesses. Para Angeli (2019, p.

²² Podemos citar como exemplo autores como Robert Lucas e Thomas Sargent, que, dentro da escola novo-clássica de economia, observam os indivíduos como maximizadores de utilidade, através das chamadas expectativas racionais, com os indivíduos, a partir da lógica do *forward-looking*, sendo capazes de fazer suas previsões ao captar toda a realidade informacional a seu redor, incorrendo em perfeitas predições. Lucas e Sargent, por seu turno, recuperam o hedonismo neoclássico, ao contraporem às conclusões keynesianas, de demanda agregada.

56), aliás:

o indivíduo busca seu interesse próprio (que agora possui um sentido bastante amplo), independentemente de qual seja ele, e atinge a maximização de sua utilidade subjetiva, inclua ela ou não, a felicidade de terceiros, o progresso da nação, a preservação da natureza, etc.

Agora explicando o papel dos austríacos, os autores virginianos observavam um ponto de ligação mais forte com pensadores como Friedrich Hayek, vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 1974, que, em sua clássica obra *Caminho da Servidão* (*Road to Serfdom*), desenvolveria uma explicação contrária à positividade afirmada pelas estruturas estatistas acerca de seus resultados. Para Hayek, ao centralizar-se o controle econômico, incorrer-se-ia, progressivamente, num controle político, o que levaria à perda de liberdade (HAYEK, 1990).

Assim, buscando escapar da aporia matemática, imposta pelos neoclássicos, os virginianos afirmam que esta forma de se observar a busca pelo autointeresse e a ação dos políticos numa ampliação de seus desejos seria a partir do estado sobre as constituições e as leis, fazendo com que tais pesquisadores também possuam forte influência da Nova Economia Institucional. Ambos os autores iniciam seus estudos preocupados em como seria realizado o consenso na sociedade. Retomando um paradigma hobbesiano²³, eles acreditam que, no estado de natureza, ou seja, naquele em que não há leis, o homem seria o lobo do homem, agindo uns contra os outros, a partir de sua ilimitada sanha por desejos. Assim, os recursos, limitados, seriam vistos de forma ilimitada pelos indivíduos, que, por isso, incorreriam em violência contra seus semelhantes.

A solução, assim, dentro da racionalidade humana, seria que os homens se reunissem, e, abrindo mão de sua liberdade desenfreada, entregassem-na a um soberano ou a uma assembleia, que seriam os responsáveis pela criação de regras, regras estas que limitariam a eclosão de uma situação belicosa. Todavia, Buchanan e Tullock se questionam sobre de que forma o arranjo da concordância (consenso) seria mais bem estruturado. Para eles, a lógica da maioria simples poderia perpetrar tiranias, pois, dado um sistema tão banal de decisão (50%+1), poderia fazer com que os mais fortes, agindo contra os mais fracos, impusessem, no arranjo político, seu poder, fazendo com que tal despotismo não fosse superado.

Assim, mesmo sob o jugo das leis, as assimetrias do estado hobbesiano poderiam remanescer. Afinal, como escreve Moreno González (2017, p. 73), “*La Administración (...) no*

²³ Thomas Hobbes (1588-1679) foi um filósofo político inglês, que, em 1651, publicou a obra *O Leviatã*, que traçaria um perfil da Guerra Civil Inglesa, que levou à morte cerca de 100 mil pessoas.

*deja de estar compuesta por individuos maximizadores y racionales que buscan siempre el mayor beneficio personal, en su caso, la extensión de su capacidad de influencia*²⁴”, ainda, para o mesmo autor (2017, p. 73), pois a administração, sem controle “(...) *se convierte de esta forma em um Leviatán indómito sediento com el poder aumentar los márgenes de su discrecionalidad*²⁵”. Dessa forma, eles acreditam que um processo decisório qualificado, com 2/3 dos votantes se pondo contra ou a favor de determinada medida, seria mais apropriado permitindo uma maior dificuldade à soberania de governos tirânicos²⁶.

Dando vazão à sua visão “pessimista” da realidade, Buchanan e Tullock afirmam que o jogo político é permeado pela ocorrência de quatro condições, que o levariam à eclosão de uma assimetria entre os *players* envolvidos, dentro do escopo analítico do individualismo metodológico. Seriam eles o *logrolling*, os grupos de pressão, os *rent-seeking* e a burocracia. Pelo primeiro, o *logrolling*, haveria uma ligação com a expressão, em português, de “uma mão lava a outra”, com os autores observando que, nas decisões legislativas, muitos políticos, por vezes pertencentes a ideologias distintas, votariam em favor de ideias contrárias a seus espectros, apenas esperando uma reciprocidade. Para os autores, o *logrolling* poderia ser de dois tipos, ou implícito, quando, dentro de uma determinada lei, haveria propostas que se coadunariam às duas vertentes, ou explícito, quando uma medida, visivelmente contrária àquilo que estes representantes acreditavam, era favoravelmente votadas por eles (DIAS, 2009).

Os grupos de pressão, por seu turno, eram aquelas bases formada por vários indivíduos que, conseguindo se organizar de forma mais estruturada que o restante da sociedade, conseguiram realizar certos *lobbies* perante os legisladores, que, buscando deles se beneficiar, acabavam atrelando certos financiamentos e apoios de campanhas a esses grupos, que desejosos em manter aqueles deputados e senadores, que votavam de acordo com seus interesses, fariam de tudo para manter, via o processo democrático, estes homens no parlamento. Os grupos de pressão, aliás, têm uma conexão fundamental com a obra de Anthony Downs, pois estes são aqueles que, no processo eleitoral, possuem maiores informações sobre a arena política, já que,

²⁴ “A Administración (...) não deixa de estar composta por indivíduos maximizadores e racionais que buscam sempre o maior benefício pessoal, em seu caso, a extensão da sua capacidade de influência.” (MORENO GONZÁLEZ, 2017, p. 73, tradução nossa)

²⁵ “(...) se convierte num Leviatã indômito sediento com o poder de aumentar as margens de sua discrecionalidade.” (MORENO GONZÁLEZ, 2017, p. 73, tradução nossa)

²⁶ Ou, como escreve Butler (2012, p. 43) “*The best rule, then, may not be the simple majority rule that prevails in so many of the world’s political systems. Common though it is, there is nothing magical about majority voting, according to Buchanan and Tullock. They point out that many other possible arrangements exist, including qualified majorities such as a two-thirds rule*”

ao contrário do restante da sociedade, mal organizada, conseguiriam capturar vantagens diretas a partir do arcabouço político (DIAS, 2009).

Os *rent-seeking*, por seu turno, seriam aqueles que se juntariam à esfera decisória dispostos a obter certas vantagens legais do governo, tais como monopólios em determinados setores, além de barreiras de importação, fatores que beneficiariam a expansão de seus negócios. Afinal, numa livre tradução, o termo significa “caçadores de renda”, ou seja, caçariam renda do restante da população – afinal, monopólios e barreiras impõem custos a mais aos consumidores – a partir da ação da máquina estatal, a única capaz de editar leis que dessem vazão a seus desejos. Em último lugar, citemos os burocratas. A burocracia, aqui, aparece como a mais coadunada aos escritos de Wildavsky, ao observar a forma como atuam os envolvidos à consecução de políticas públicas, sobretudo do orçamento (DIAS, 2009).

Como sabido, dentro da lógica do “clientelismo”, cunhada pelo pensador americano, podemos afirmar que as agências e os parlamentares manteriam relações que buscavam atingir os objetivos pessoais de ambos os lados. Em primeiro lugar, os chefes de agência, que obteriam maiores prestígios ao conseguirem abocanhar mais recursos para suas unidades, e, em segundo, os legisladores, que, ao se “aliarem” àqueles indivíduos, assegurariam maior apoio eleitoral.

.....

A lógica dos burocratas também possui uma vasta literatura, de autores que pensando como escrevem os *public choicers*, afirmam num caráter estritamente individualista dos agentes públicos. Podemos, citar, como exemplo William Niskanen, que em sua obra, *Burocracia*, publicada em 1971, afirma que o que desejam os burocratas é, acima de tudo, aumentar seus prestígios, assegurando maiores rendas às suas agências, o que ocorreria a despeito de uma prestação de serviço de maior qualidade à população. O autor, inclusive, era distribuído e uma leitura obrigatória proposta por Margaret Thatcher, primeira-ministra britânica entre 1979 e 1990, aos funcionários públicos do país (GOODIN, 1982, p. 23 apud GONÇALVES, 2009, p. 240) . Para definir Niskanen, inclusive, é importante lançar mão da autora Soraia Gonçalves. Segundo esta acadêmica, a partir da ótica niskaniana, podemos definir da seguinte forma a ação dos burocratas:

Na concepção de Niskanen o comportamento dos principais actores do processo de decisão - burocratas, políticos e clientes - contribui para a lógica maximizadora. A máxima do modelo para a motivação central é a seguinte: os burocratas maximizam o orçamento total do seu departamento, durante o tempo que ocupam o lugar, com a única restrição de do orçamento ser igual

ou superior aos custos totais mínimos do produto esperado pelo financiador. (NISKANEN, 1971, p. 42 apud GONÇALVES, 2009, p. 239)

Assim, sob um comportamento maximizador de utilidade, os burocratas seriam capazes de ampliar seus rendimentos, retirando-os de dentro do estado, mas, acima de tudo, eles buscavam, com essa ação, não majorar a função das agências dentro da sociedade; a ideia era, acima de tudo, permitir um maior prestígio e maior status social do chefe dessa agência, num ganho pessoal do burocrata em questão (GONÇALVES, 2009). Essas conclusões levariam ao desenvolvimento da lógica de assimetria de informações, pensada, dentro dessa visão, por Michael Jensen e William Meckling, que, num artigo de 1976 (Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure), fazem referência à existência do problema do agente-principal. Apesar de o estudo de ambos os autores se basear em empresas de capital privado, tal exemplo também é cabível ao setor público. Para Saito e Silveira (2008, p. 80), a estrutura agente-principal pode ser assim definida:

Os autores [Jensen e Meckling (1976)] definem um relacionamento de agência como “um contrato onde uma ou mais pessoas – o principal – engajam outra pessoa – o agente – para desempenhar alguma tarefa em seu favor, envolvendo a delegação de autoridade para a tomada de decisão pelo agente”.

Assim, havia uma dualidade imposta: enquanto o agente seria aquele contratado e encarregado para realizar determinada tarefa, ou, numa outra definição, quem “age de acordo com seus objetivos privados (...)” (SILVA, 1996, p. 45), o principal, por sua vez, o contratante, quem gostaria de ver determinado bem ou serviço ser confeccionado, ou, como define Silva (1996, p. 45), “aquele que, numa organização, delega responsabilidades a um outro indivíduo”. Todavia, por possuir maior conhecimento, o agente, executor do contrato, age egoisticamente, visando a um comportamento maximizador de utilidade, a expensas do principal, que, por ser desconhecedor dos métodos os quais deverão ser empregados, além de questões informacionais pertinentes ao setor, acaba sofrendo com tal oportunismo. Aqui, portanto, podemos definir que a assimetria existente de tal relação ocorre quando:

O problema principal-agente (ou agência) surge quando, no estabelecimento e fiscalização de um contrato, o contratante (principal) não possui informação perfeita que permita a avaliação do esforço ou ação empreendida pelo segundo, ação esta que afeta o bem-estar do primeiro (SILVA, 1996, p. 46).

Em outras palavras, podemos constatar que o caráter oportunístico humano é considerável na ação política desenhada por Wildavsky, a partir do orçamento. Segundo Gonçalves (2009, p. 232), aliás, num artigo que busca realizar uma análise acerca do caráter e da importância da burocracia, Wildavsky é um dos primeiros autores a levar em consideração

o caráter humano dentro do debate orçamentário público, o que lhe dá uma originalidade, e ao mesmo tempo pontos de ligação com a escola da Escolha Pública, a partir dos pontos de vista acima demonstrados. Nas palavras da própria autora:

[Wildavsky] foi dos primeiros autores a considerar o lado humano dos actores envolvidos no processo orçamental, tendo admitido que as características, motivações e relações entre burocratas e políticos são determinantes centrais do orçamento.

Assim, podemos afirmar que, apesar da conversação entre eles e ao contrário do que concluem os autores supracitados, a lógica do autointeresse, para Wildavsky, seria positiva, pelo menos no que restringe ao debate orçamentário, pois, ao cada um defender seu próprio interesse, aquela peça poderia ser mantida de forma equilibrada, dentro do incrementalismo, com ajustes apenas realizados à margem. Dessa forma, apesar de haver uma concordância, de que o mundo político é permeado por uma ideia de maximização de utilidade pessoal, dentro da prática orçamentária essa lógica seria positiva, além de ser, como afirmava Lindblom, uma característica inerente à democracia, já que a pluralidade seria uma forma de evitar a ascensão de governos tirânicos. Façamos, agora, um passeio pela história do orçamento público, para apresentar, de forma mais elucidativa, as ideias de Wildavsky acerca de sua confecção.

1.2.2 Wildavsky e a história do orçamento público

Podemos dizer que o orçamento tradicional tem origem a partir da formação do estado moderno. Quando os estados passam a se organizar sob sua forma nacional, é possível dizermos que eles passam a organizar sua política orçamentária, como forma de realizar uma administração mais estável, com pagamento de pessoal e financiamento dos exércitos, por exemplo, questões limitadas durante o período medieval, já que os nobres, dentro da relação de suserania e vassalagem, acabavam por defender seus feudos, com estruturas muito limitadas que cabiam aos serviços dos senhores feudais. Em suma, o orçamento significa, na origem latina, *orzir*, ou urdir, que tem como significado planejar ou calcular (PIRES, MOTTA, 2006). Em inglês, significa *bougue* ou *bouquet*, do francês, a bolsa na qual o secretário do tesouro carregava os documentos referentes ao orçamento (LEITE et al, 2008, p. 59). Para Wildavsky (1997, p. 7), mais do que isso, o orçamento representaria o desejo humano por alocar recursos de forma a reduzir suas limitações.

Este autor (1997, p. 7), aliás, diz a seguinte frase: “*unless nations possess na alchemist’s*

*Stone for turning base metal into gold, resources are limited*²⁷.” Dessa maneira, com o absolutismo, e a formação mais densa do chamado estamento burocrático, é que se torna possível a exigência de orçamentações mais complexas e que permitiriam a vazão de uma prática mais bem elaborada. Assim, os reis, ao concentrarem cobranças de impostos de um estrato mais significativo da população, tinham maior arrecadação e, conseqüentemente, maiores despesas, o que ensejava a montagem de uma máquina administrativa com maior amplitude e melhor funcionamento.

Posto isso, podemos citar como exemplo a vinda de D. João VI ao Brasil, que, a despeito de ser um líder absolutista, organizou na colônia uma estrutura fiscal para poder melhorar a condição arrecadatória do território. Todavia, apesar da assunção de que o estado moderno é aquele que permitiu a estruturação de uma máquina administrativa de maior competência, podemos delimitar como uma situação marco da orçamentação moderna a edição da *Charta Magna Libertatum*, na Inglaterra, em 1217.

Liderados pelo rei João Sem Terra (*John Lackland*), muitos nobres se ressentiam com a forma como eram conduzidos os negócios públicos pelo seu soberano. Dessa forma, estes barões reunir-se-iam com o intuito de limitar os poderes reais autocráticos no que se refeririam à majoração de tributos. Dessa forma, eles conseguiriam limitar suas deliberações no que se referia a tal condição, exigindo que no documento se constasse que só seria a ele permitido aumentar qualquer tipo de arrecadação pública caso ele fosse autorizado pelos seus conselheiros. Ao contrário de uma noção contemporânea de orçamento, é fato observar que, naquele período, tal tipo de solicitação cabia a um estrato claramente limitado da sociedade, a nobreza, sendo que o restante da população, inculta e analfabeta, estava alijado desse tipo de decisão. A *Charta Magna*, assim, por seu turno, como resume Oliveira (2017, sn), tem significativa importância pois:

.....

[apesar de] pensada inicialmente para limitar o poder indiscriminado na cobrança de impostos por parte do Estado, evoluiu, em 1648, para tornar mais claras essas regras, e estendeu-as, em 1688, para controlar também os seus gastos, separando as finanças do rei das finanças do reino, dando início à estruturação de mecanismos para que a sociedade, por meio de seus representantes políticos, exercesse controle mais efetivo sobre suas ações e

²⁷ “a menos que as nações possuam uma pedra de alquimista para transformar metal em ouro, os recursos são limitados” (WILDAVSKY, 1997, p. 7, tradução nossa)

sobre a destinação de seus recursos.

.....

Assim, com a Revolução Gloriosa, em 1688, a burguesia conseguiria exigir do rei a abdicação de seus direitos absolutos, ensejando, assim, que as decisões por ele sancionadas deveriam, previamente, ser discutidas e aprovadas pela Câmara dos Comuns, ou seja, a casa baixa do Parlamento britânico. Dessa forma, inclusive em questões relacionadas a tributação, estava o rei inclinado às decisões feitas pelos parlamentares, não podendo lançar mão de suas prerrogativas soberanas.

John Locke, aliás, o grande teórico e cientista político a escrever sobre tal revolução, seria extremamente importante ao anunciar em seu *Dois Tratados Sobre o Governo*, publicado em 1688, acerca dos três direitos naturais que assistiriam ao homem, a saber, direito à vida, à liberdade de expressão e à propriedade, com este último encarando, de forma mais específica, a tributação como uma limitação ao acesso do indivíduo ao seu patrimônio, o que ensejaria, também, caso isso ocorresse de forma abusiva, como um atentado ao jusnaturalismo defendido pelos escritos lockeanos. A ação dos burgueses, relatada por Locke, é fundamental para que o mercado de crédito se tornasse mais dinâmico (FIANI, 2002).

A Inglaterra do século XVII era, afinal, um país com uma maior complexidade, que já necessitava de um poder de arrecadação mais volumoso, para fazer frente às despesas inerentes a uma nação contemporânea. Desse modo, é que é possível delimitar o escopo da Revolução Gloriosa como o mais significativo para analisarmos de forma mais precisa o processo orçamentário contemporâneo. Aqui há o nascimento, mais especificamente, do chamado orçamento tradicional. É, a partir dele, aliás, que autores como Adam Smith e David Ricardo, com o primeiro grandemente influenciado por Locke, do se debruçam em seus escritos, quando criticam, em alguns momentos, as despesas realizadas pelos exércitos durante a realização de guerras, fatores que afetariam demasiadamente as finanças públicas nos anos subsequentes.

Enquanto para Smith o problema encarado pelos britânicos seria a realização da Guerra dos Sete Anos, ocorrida entre 1756 e 1763, contra os franceses, para Ricardo, mais especificamente, seriam as Guerras Napoleônicas, realizadas no início do século XIX, as questões a serem analisadas. Para Smith, as guerras seriam uma espécie de retirada dos recursos privados em direção ao estado, sendo que sua preocupação se residiria nessa transferência, já que isso significaria a perda de recursos produtivos para destinos improdutivos. Como escreve Burkhead (1954, p. 193), acerca da preocupação smithiana:

governments would borrow from industry and commerce and thus deprive a capital-poor society of revenue which could be productively reinvested. From this major ground for opposition to public borrowing stemmed other arguments. Once the sovereign started to borrow, his political power was increased, because he was no longer dependent on tax exactions from his subjects. Therefore, borrowing encouraged the sovereign to wage needless wars²⁸.

Ricardo, por seu turno, preocupava-se com o progressivo endividamento que os conflitos internacionais legavam à nação, com a taxa de juros correndo a economia e levando os pagadores de impostos a se ressentirem, cada vez mais, de mais pesadas contas. O pensamento deste economista, aliás, é assim resumido: “*one of the most terrible scourges which was ever invented to afflict a nation²⁹*” (BURKHEAD, 1954, p. 196 apud RICARDO, 1951, p. 197). Todavia, em momentos de normalidade, havia a ideia da manutenção desse orçamento sob equilíbrio, fazendo com que as receitas nunca fossem menores que as despesas.

Assim sendo, a preocupação era com a forma de arrecadação e de gastos, sempre fazendo com que ambas estivessem no máximo no mesmo nível. Assim, a tradução mais viável para o orçamento tradicional é a palavra equilíbrio. Dentro do perseguido pelos burgueses que realizaram a Revolução Gloriosa, e até mesmo para os barões que solicitaram a Charta Magna, a ideia era permitir com que o estado nunca cometesse danos contra os pagadores de impostos, de modo que eles necessitassem desembolsar maiores valores para cobrir déficits públicos realizados dentro de parâmetros gregários.

Isso, aliás, seria o que motivara também a ocorrência da Revolução Francesa e seria, também, uma de suas consequências. O consumo dispendioso do rei, Luís XVI, sua esposa, Maria Antonieta, e da corte de Versalhes fez com que o terceiro estado, a burguesia e os camponeses, se rebelassem contra seu soberano, dentro de uma situação na qual a população francesa passava fome e sofria de sérias carestias. A Constituição de 1791, com isso, permitiu uma noção de equilíbrio e responsabilidade aos gastos do novo país, visando ao objetivo de evitar uma extrapolação irresponsável com o dinheiro do povo. Afinal, como escreve Coggiola (2013, p. 287):

²⁸ “os governos tomariam emprestado da indústria e do comércio e assim achatariam os recursos disponíveis à sociedade, ou seja, aquilo que poderia ser reinvestido. Assim, a partir dessa ótica maior, de oposição ao empréstimo público, surgem outros argumentos. Uma vez que se estabelece a soberania de se tomar empréstimos, o poder político aumenta, pois não depende mais apenas da arrecadação de impostos. Assim, os empréstimos encorajam a ocorrência de guerras desnecessárias.” (BURKHEAD, 1951, p. 193, tradução nossa)

²⁹ “Um dos mais terríveis flagelos que apareceram para afligir uma nação.” (BURKHEAD, 1954, p.196 apud RICARDO, 1951, p. 197, tradução nossa)

As ordens privilegiadas, a nobreza e o clero, estavam, no entanto, isentas de impostos, o que deixava o orçamento com um balanço negativo ante os elevados custos das sucessivas guerras, os altos encargos públicos e os supérfluos gastos da corte.

Antes disso, inclusive, é importante abordar os Estados Unidos. Tornando independente em 1776, os americanos não possuíam uma noção administrativa para pensar sua estrutura de processo orçamentário, a não ser a britânica, do qual eles eram uma colônia. A Inglaterra, como já bem dito, empreendera a Revolução Gloriosa, quase um século antes, impondo, aliás, limites aos poderes soberanos.

Assim, os norte-americanos nascem sob uma ideia de se livrar da tirania, tirania esta à qual eles seriam legados, mesmo como colônia de uma nação que empreendera uma revolta em prol da liberdade. Afinal, tradicionalmente, como escrevem Visentini e Pereira (2012, p. 32), “As Treze Colônias possuíam certa autonomia e os colonos não estavam habituados a uma política repressiva. Cada colono poderia escolher seus representantes políticos”. Para determinar, aliás, a independência americana, é fundamental explicá-la. A partir da já citada Guerra dos Sete Anos, os ingleses passaram a sobretaxar os colonos americanos, a partir de leis como do Açúcar (*Sugar Act*, de 1764) e do Selo (*Stamp Act*, de 1765), como forma de cobrir os gastos realizados pelo conflito. Como revela Keith (2010, p. 16): “*The Stamp Act was likely one of the most hated acts of the English Parliament*³⁰.”

Continuando, para o mesmo autor:

*As a result, most of the colonies refused to adhere to the Stamp Act, and burned the Stamps and collection houses, or simply declined to let the ship canying the stamp land in their colonies. This refusal led to a deficit in England, and the King realized that trying to enforce the Stamp Act was costing him more money than he was eaming. This led to the King repealing these acts. By repealing these acts the king gave the colonists momentum in airing their displeasure in Parliament and the crown, and gave some legitimacy to the colonists' claims of being taxed unlawfully*³¹ (KEITH, 2010, p. 16).

Dessa forma, os americanos, temendo que o Poder Executivo se tornasse uma estrutura voltada a um totalitarismo financeiro, empreenderam uma estrutura orçamentária sob a qual o

³⁰ “A Lei do Selo foi um dos autos mais odiados do Parlamento Inglês.” (KEITH, 2010, p. 16, tradução nossa)

³¹ “Como resultado, a maior parte das colônias recusaram-se a aderir à Lei do Selo e botaram fogo nas casas de arrecadação, ou simplesmente recusaram-se a permitir a cobrança em suas colônias. Tal recusa levou a um déficit na Inglaterra, e o rei acabou fazendo com que a tentativa de fazer valer a Lei do Selo fosse mais custosa do que o arrecadado. Isso levou o rei a repelir tais atos. Tal questão fez com que o rei desse aos colonos demonstrarem seu desprazer pelo Parlamento e pela Coroa, e deu legitimidade para que os colonos se queixassem de serem taxados ilegalmente.” (KEITH, 2010, p. 16, tradução nossa)

Poder Legislativo teria maior premência sobre a questão econômica. Desse modo, os comitês legislativos, que, posteriormente, seriam subdivididos em subcomitês, dariam uma tônica significativa à administração americana, evitando, com isso, que se ficasse refém de um presidente que desejasse governar com plenos poderes. Esses comitês e subcomitês, aliás, seriam uma estrutura bastante peculiar do processo orçamentário norte-americano, como se verá mais adiante.

Todavia, com o passar do tempo, especialmente após a realização da Guerra Civil (1861-1865), o Congresso foi aos poucos se deteriorando, com seus membros buscando se locupletarem das vastas condições administrativas às quais lhes eram permitidas. Com isso, várias propostas, já no final do século XIX, surgiram visando à redução desse totalitarismo financeiro por parte do Legislativo. Se, antes, o medo era de algum déspota ascender e abusar dos gastos públicos, depois os próprios parlamentares destilariam seu poder negativo, o que exigiria, conseqüentemente, insatisfação por parte de alguns grupos (WILDAVSKY, CAIDEN, 1997).

Aqui, ascenderia a figura de Woodrow Wilson, que, como professor da Universidade de Princeton, publicaria o artigo *The Study of Administration*, em 1887, no qual teceria críticas a essa ligação íntima entre a administração e os legisladores, propondo que, enquanto aos últimos era necessário manter suas funções políticas, como propositores de leis, aos primeiros deveria incidir as funções técnicas, fazendo com que eles fossem os responsáveis por aplicarem, na prática, as políticas públicas, termo ainda desconhecido das ciências políticas (SAGER, ROSSER, 2009). Em verdade, nesse momento, o início do século XX, o aumento dos gastos públicos foi uma característica inerente às economias capitalistas: depois da Primeira Guerra Mundial, houve uma pressão pelo crescimento das despesas públicas, dentro do escopo, por exemplo, das externalidades.

Os governos, por seu turno, deveriam ser responsáveis por evitar, via fiscalização, a ocorrência de assimetrias, como determina Arthur Cécil Pigou, em sua obra *The Economics of Welfare*, de 1920. Nesse livro, Pigou clama pela presença do estado naquilo que é conhecido como “externalidades negativas”. Segundo o economista britânico, utilizando-se das conclusões utilitaristas, o estado deveria, inclusive, se responsabilizar pelas desigualdades sociais, através da transferência de renda dos mais ricos para os mais pobres, pois, marginalmente falando, os recursos que fluíssem dos primeiros não lhes faria falta, ao passo que, aos segundos, teria um impacto altamente positivo. Para Pigou (1952, xi apud BLAUG,

2007, p. 194), afinal,

“changes in distribution of the national dividend in favour of the poor may be brought about in several ways, the most important of which by a transference of purchasing power from richer person... Except in very special circumstance [...] must increase economic welfare³²”.

Além do mais, dentro do Princípio Poluidor Pagador (PPP), também proposto pelo mesmo acadêmico (e não à toa conhecido como imposto pigouviano), qualquer atividade produtiva/industrial que poluísse um bem público, como um lago ou um rio, deveria sofrer penalização a partir da atuação de fiscais, que tributariam a empresa envolvida, com o objetivo de igualar o custo privado ao custo social, desestimulando a manutenção de tal atividade. Dessa forma, no período, a lei de Wagner³³ passou a ser observada de forma significativa, com os estados nacionais tornando-se fortes recebedores de recursos, via tributação, com o objetivo de realizar funções alocativas, distributivas e estabilizadoras. A Segunda Revolução Industrial, aliás, permitiu a fluência desse pensamento, já que a recém-unificada Alemanha obteve grande parte de sua dotação fabril a partir de uma forte atuação de seu chanceler, Otto Von Bismarck, que empreendeu um sistema estatal de educação e seguridade pública, num olhar de que a máquina pública deveria realizar funções ativas, tendo, inclusive, segundo Danelli Júnior (2013, p. 16517), atingido um “legado imensurável”.

Dessa forma, as propostas para reduzir o poder orçamentário do Legislativo não demorariam a aparecer. Entre 1910 e 1912, a Comissão de Economia e Eficiência (PIRES, MOTTA, 2006), lançada pelo Presidente William Taft, buscou dar um direcionamento técnico aos gastos públicos, o que, devido a questões políticas, não foi adiante – nesse mesmo período, aliás, houve uma influência do taylorismo para que o orçamento federal, assim como os municipais, passasse a adotar procedimentos científicos (HOUANG-PUONG, 2007, p. 93); todavia, com Warren Harding no poder, em 1921 passou-se a obrigar o Congresso a enviar para a presidência o orçamento, com o chefe do Executivo devendo sancioná-lo ou vetá-lo, quando seria criado o já citado Bureau of Budget (BoB), ao qual ficava a cargo a apreciação

³² “mudanças na distribuição do dividendo nacional em favor dos pobres devem ser feitas de várias formas, sendo que a mais importante é aquela na qual há uma transferência do poder de compra de uma pessoa mais rica... exceto em circunstâncias muito especiais, isso aumenta o bem-estar econômico.” (Pigou, 1952, xi apud BLAUG, 2007, p. 194, tradução nossa)

³³ Pela Lei de Wagner, quanto maior é um país, maiores serão seus gastos, observando que o crescimento nacional é diretamente proporcional aos gastos nacionais (nota do autor). Apesar disso, é significativo destacar que segundo Silva (1988, p. 203), Wildavsky se coloca contrário a esta lei, pois, enquanto ela sustenta que há aumento dos gastos públicos com o respectivo crescimento econômico, o autor americano diz que há ampliação daqueles quando há, inversamente, declínio da economia.

orçamentária apresentada pelo Congresso. Dessa forma, ampliou-se a preocupação sobre tal documento, que saía da alçada plena dos parlamentares.

No escopo tradicional, para Wildavsky, orçamento seria esboçado sob a lógica, como já dita, dos gastadores e dos poupadores. Entre os primeiros, estavam as agências e os subcomitês da Câmara, que, procuravam, dentro de suas relações de clientela, manter um caráter mais inclinado aos gastos. Todavia, o Comitê de Apropriação da Câmara, por seu turno, procurava manter um aspecto poupador, prendendo o comportamento das agências e dos subcomitês nas rédeas de ação de um orçamento mais voltado a ficar dentro do percentual do orçamento do ano anterior. O Bureau of the Budget (BoB), desde 1921, e o Office Management Budget (OMB), que o substituiu em 1970, era uma espécie de poupador, sendo, todavia, favorável àquelas agências as quais o presidente tinha um maior apreço, com o Senado servindo, geralmente, como uma “corte de apelação” às solicitações de ambos os lados. Dessa forma, era que Wildavsky via o orçamento funcionando de forma mais próxima do ideal.

Dentro exatamente da manutenção de uma base orçamentária, inspirada na do ano anterior, é que se costuraria um orçamento muito mais realista. Esse maior realista dar-se-ia exatamente pelo caráter altamente complexo sobre o qual se costuraria tal questão. Seria, pois, impossível aos parlamentares, ao Executivo e aos envolvidos no geral se prenderem a meandros extremamente técnicos, os quais eram exigidos para a confecção destes documentos, o que faria com que a praticidade preconizada pelo incrementalismo fosse um instrumento de alta viabilidade para a sua elaboração. Como Wildavsky e Caiden (1997) atestam, durante os Governos Harry Truman e Dwight Eisenhower seria mantido um consenso entre democratas e republicanos que permitiria a realização de um orçamento cujas despesas que não extrapolariam as receitas.

Wildavsky e Caiden (1997), portanto, procuram estabelecer o orçamento americano, no período compreendido entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o início dos anos 1970, como fundamental para o estabelecimento de um orçamento tradicional. Sua visão é a de que, nessa fase, havia um forte consenso na distribuição de poder entre republicanos e democratas mais conservadores, o que permitia o desenho de um debate inserido na ideia de equilíbrio entre receitas e despesas. Dessa forma, o estado buscava não incorrer em gastos excessivos, que visavam a levar um progressivo endividamento do governo federal. Foi assim, portanto, que se desenharam as discussões nos governos supracitados, a saber, de manutenção de uma razoabilidade entre o que o estado arrecadava e aquilo que ele fazia frente.

Durante a Guerra da Coreia (1950-1953), houve um desequilíbrio em prol de gastos militares, mas, nos anos seguintes, a máquina foi mantida sob um equilíbrio orçamentário desejável. Nesse período, aliás, havia ainda apenas um modesto estado de bem-estar social americano (WILDAVSKY, 1992). A partir de meados dos anos 1960, todavia, é que há a percepção de um desalinhamento em torno de uma majoração de gastos, que levariam as receitas a se tornarem cada vez menores sob as despesas assumidas. Naquele período, fortemente a partir do Governo John Kennedy, houve a assunção de que os problemas que envolviam o processo de *policy making* estava mais coadunado com processos técnicos do que com questões políticas (BARCELOS, 2013).

Nessa época, de prática do orçamento tradicional, era visível o que Wildavsky (1964 apud Le Loup, 2002) chamava como “incrementalismo”. O incrementalismo, como já abordado, dava vazão aos processos políticos como forma de definição do orçamento. Assim, as diferentes vontades e ideias que se faziam permear do debate entre o Legislativo e o Executivo permitiam a elaboração de uma lógica a contento para todos os participantes. Aqui é que Wildavsky e Caiden (1997) e Wildavsky (1997) fazem surgir a ideia de que o orçamento era rodeado por “gastadores” e “poupadores”, com as agências, que pertenciam ao primeiro grupo, buscando apoio entre os subcomitês, que, junto com o Bureau of the Budget (BoB), de responsabilidade do presidente da República, tinham o papel mais responsável, ou seja, de evitarem a dilapidação e gastos desnecessários ao erário. Com os anos de 1960, todavia, vêm questões como a Guerra do Vietnã e os programas da Grande Sociedade, que, no Governo Lyndon Johnson, acabariam permitindo uma superdimensionamento das despesas, levando o orçamento federal a aumentar significativamente seu percentual dentro do PIB norte-americano.

O conflito no Sudeste Asiático, por seu turno, permitiu novo excesso de custeios militares, ao passo que os programas da Great Society foram responsáveis pela execução de uma série de políticas públicas que visavam à diminuição da pobreza entre os negros dos EUA, no seio das lutas pelos direitos civis. Assim, empregando a lógica dos *policy cycles*, seus executores acabaram adotando, portanto, o paradigma racional-compreensivo para elaboração destes, o que seria posteriormente criticado por Wildavsky e Pressman (1984 apud NAJBERG, BARBOSA, 2006).

Todavia, antes de abordar a crítica feita por estes autores, fica visível aqui o surgimento de uma série de propostas que eram antipáticas à permanência do incrementalismo como forma

de elaboração orçamentária. Passou a haver, pois, uma aproximação com as ideias racionalistas, com o pluralismo e as propostas orçamentárias mais afeitas à participação dos grupos envolvidos sendo deixadas num segundo plano. Entretanto, apesar dos bons auspícios com os quais nascem os programas da Grande Sociedade, eles acabam naufragando. Se eles vêm à tona em agosto de 1965, como atesta Schick (1976), já no início da década de 1970 eles já demonstram sua pouca eficácia, com boa parte deles não tendo encontrado resultados bem-sucedidos.

Ainda nos anos 1970, no Governo de Jimmy Carter (1977-81), tentou-se, além do mais, o chamado Programa de Base-Zero (KNOTT, WILDAVSKY, 1977), o qual, nascido da iniciativa privada e que, assim como seu antecessor, não demonstrou uma efetividade. Nesse mesmo momento, a crise se aprofundava nos Estados Unidos. Apesar da ampliação dos programas sociais, o país começava a enxergar um horizonte de desemprego e de estagflação no alvorecer daquela década. O presidente Richard Nixon, empossado em janeiro de 1969, apesar de ainda simpático à ideia de gastos apresentada pelo Congresso, que passavam a se pautar por um orçamento-programa, cada vez mais imerso numa lógica racionalista, começava, naquele momento, a tomar ações no sentido de evitar a ampliação do endividamento da nação no que se referia a ajustes de algumas variáveis macroeconômicas, como controles salariais e de preços. Ao ser reeleito, em 1972, o presidente, todavia, passaria a ser menos inclinado às vontades dos parlamentares.

No orçamento do ano seguinte, ele apresentaria o chamado “contingenciamento”, com o objetivo de reduzir certos gastos aprovados pelo Congresso. Havia, àquela altura, o desejo dos parlamentares por implementar uma política pública na área da saúde, que entravam em choque com aquilo que queria o Executivo, a saber, reduzir as despesas (WILDAVSKY, CAIDEN, 1997). Antes disso, aliás, em 1970, ainda em seu primeiro mandato, Nixon transformou o Bureau of the Budget (BoB) em Official Management Budget (OMB), transformando esse órgão, em vez de um player inclinado a exercer o papel de “poupador”, num braço mais político do presidente, o que levaria ambos os poderes a uma rota de colisão (LeLOUP, 2002). Uma das funções, aliás, do contingenciamento era servir como uma forma de impedir a ascensão inflacionária, que começava a ter grande impacto na economia americana (WLESSEN, 1994, p. 66).

Tal represamento, associado à impopularidade que o presidente assumiria com o escândalo de Watergate e com os gastos com o Vietnã, que tomava cursos cada vez mais

erráticos, levou o Parlamento a reagir contra as vontades do Executivo. Com isso, em julho de 1974, seria aprovada a Lei Orçamentária de Represamento e Rescisões (Budget Act of 1974), o que reverteria o poder discricionário que Nixon buscava ter perante o Legislativo para que este passasse a impor determinadas limitações ao poder de represar o orçamento. Se o orçamento americano nasceu sob o véu dos parlamentares decidindo as receitas e as despesas, sob o temor de que um controle e um jugo forte proveniente de um só indivíduo poderia inclinar a democracia numa tirania, agora, os deputados e senadores buscavam recuperá-lo. Como escreve Cysne (2007, p. 2):

Tal ato (Budget Act) veio em consequência da não execução, pelo governo Nixon, de despesas orçamentárias previstas no orçamento (...) Tratava-se este, na verdade, de um velho problema entre o Executivo e o Legislativo.

O ideário keynesiano, assim, dominava profundamente a esfera administrativa dos EUA. Cada vez mais abria-se mão do equilíbrio orçamentário na direção de gastos maiores, nem que para isso fosse necessário fazer o presidente abdicar de certas prerrogativas. A partir dessa Lei, portanto, seria obrigatório que, diante de um contingenciamento, o presidente apresentasse suas razões ao Congresso, que teria 45 dias legislativos para aceitá-lo ou não (CYSNE, 2007). Assim, caso o voto fosse pelo seu não acatamento, o presidente se veria de mãos atadas perante os parlamentares, sendo obrigado a realizar a despesa.

O Budget Act de 1974, por seu turno, passou a dar maior tecnicismo às despesas, que, agora, possuíam um verniz consultivo, indo de encontro ao que acreditava Wildavsky (1997) acerca de um processo orçamentário mais salutar. Com isso, houve a transformação da estrutura parlamentar. Os subcomitês dariam lugar aos chamados Comitê do Senado, Comitê da Câmara e Comitê do Congresso. Este último, por sua vez, seria uma espécie de contrapartida do OMB, do Executivo, tentando se pautar por uma lógica cada vez mais especializada nas decisões das despesas e de destino dos orçamentos às agências. Sua diretoria seria a economista Alice Rivlin, pautada como extremamente competente e imparcial, no intuito de dar um padrão altamente científico ao órgão (WILDAVSKY, CAIDEN, 1997). O CBO, afinal, como bem define Cysne (2007, p. 3):

(...) baseia-se em estudos econométricos e em estudos de experts contratados ao setor privado para prover projeções econômicas e alternativas de evolução do déficit sob diferentes hipóteses macroeconômicas.

Com isso, as agências não tinham mais como recorrer às suas clientelas, com o orçamento perdendo sua tradicional forma de elaboração: elas, agora, precisavam reportar aos comitês, capitaneado pelo Comitê do Congresso, seus programas e gastos de forma bem

delineada, que deveriam ser norteados por um olhar técnico. O incrementalismo, portanto, sai de cena, sendo substituído por aquilo que Wildavsky mais temia, já que seria uma proposta, para o autor, completamente infactível.

Essa ideia tecnicista, todavia, continuaria a ser ampliada como prática, notadamente com a vitória de Ronald Reagan, que chegaria à Casa Branca em janeiro de 1981 – o caráter não funcional e pouco efetivo das *policy sciences* seriam atestados, como escreve LeLoup (2002), pelas derrotas tanto de Gerald Ford quanto de Jimmy Carter em possíveis reeleições. Os gastos nacionais ampliavam-se completamente fora de controle, com Reagan tendo como base de sua campanha o desejo pela redução das alíquotas de impostos, de maneira mais significativa o Imposto de Renda. Inspirado pela Escola de Chicago, o ex-ator tinha como objetivo colocar em prática a chamada Curva de Laffer.

Criada pelo economista Arthur Laffer, esta preconizava que havia um ponto ótimo de alíquota de tributos; quando este ponto ótimo era superado, por percentuais excessivos, a tendência à sonegação se ampliava (LAFFER, 2014) – segundo Moreno Gonzalez (2017), inclusive, a Proposição 13, empreendida no estado da Califórnia com o objetivo de cortar impostos, teria influenciado tal movimento no Governo Federal. Dessa forma, dentro da proposta desses autores, deveria haver uma perseguição a um número no qual os contribuintes se sentissem motivados a pagar seus impostos. A crise dos EUA, no entanto, seria superada através desse mecanismo: com menos impostos, haveria uma maior fluência de investimentos ao setor privado, que, empregando mais, faria com que houvesse maior arrecadação da coletividade como um todo.

Reagan, por sua vez, seria beneficiado por um bom auspício nas urnas do seu partido, Republicano, nas eleições de 1980. Com a vitória da maioria do Senado empunhando a mesma bandeira que a sua, foi fácil driblar a oposição democrata, que se viu de mãos atadas diante das reformas pretendidas pelo Executivo. Posto isso, Reagan acabaria vendo serem aprovadas todas as iniciativas de lei por ele lançadas ao Parlamento, o que novamente inverteria o polo decisório, como tentado pelo Budget Act de 1974. Agora, o presidente teria a maior parte do controle, com o OMB recuperando seu poder. Assim, dentro de um processo de informatização, o Executivo tinha controle direto sobre os movimentos realizados pela economia, levando Reagan a obter significativo poder nos EUA dos anos 1980, o que lhe permitiria, inclusive, ser reeleito, em 1984 (LeLOUP, 2002).

A partir disso, atestam Wildavsky e Caiden (1997), que, em vez da prática pluralista, que visava à manutenção do orçamento equilibrado, dentro do processo já mencionado anteriormente, isso levou a uma polarização dos partidos, sendo deletério à lógica inata da orçamentação. Com isso, como bem atestam Jones e McCafferty (1994), ao mesmo tempo que as conclusões wildavskyianas são positivas em *The Politics of Budgetary Process*, elas são áridas e negativas em *The New Politics of Budgetary Process*, já que o autor se depara com essas mudanças, que, como escreve Le Loup (2002), são significativas no último terço do século XX. Feitos estes apontamentos, a partir da teoria desenvolvida por Wildavsky, cabe, na seguinte seção, explicar a legislação orçamentária brasileira.

CAPÍTULO 2: ANÁLISE E CONSIDERAÇÕES À LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA

Nesta seção, será feita, à luz dos dispositivos constitucionais (art. 165, CF/88) e da legislação orçamentária brasileira, notadamente a lei 4.320/64, a conceituação de como o orçamento é realizado no Brasil, considerando-se, portanto, os dispositivos sob os quais a orçamentação é elaborada no país, dando-se margem, portanto, à parte documental, em contraste à parte bibliográfica, a qual ocupara a parte mais significativa dos capítulos anteriores. Além do mais, será observada, a partir da observação dos arrazoados dos municípios selecionados, o modo como, a partir das propostas constitucionais e legais, é realizada a pauta orçamentária deles, dando vazão à operacionalidade legalmente observada no Brasil.

2.1 Trajetória Administrativa Brasileira: uma conceituação

É fundamental, agora, apresentar a trajetória histórica da Administração Pública no Brasil, como forma de apresentar suas nuances, significativas para que compreendamos a construção orçamentária no país. Devemos, assim, salientar o desdobramento, a partir da vinda de D. João VI à América, em 1808, e a subsequente Independência, em 1822, a ocorrência, naquele momento, de uma condição patrimonialista. Nos dizeres weberianos³⁴, podemos afirmar que o patrimonialismo não via distinção entre a coisa pública (*res publica*) e a coisa particular (*res privada*). Dessa forma, a ação monárquica estava condicionada a uma não separação entre o que a ele pertencia e aquilo que era fruto do recolhimento de impostos e tributos. O

³⁴ Referente a Max Weber (1864-1920), sociólogo alemão. Weber seria reconhecido pela sua distinção entre os modelos administrativo patrimonialista e o racional-legal, os quais abordaremos mais adiante.

financiamento de projetos públicos e a aquisição de luxos a serem gozados pela família real, com isso, encontravam a mesma fonte, desembocando, no final das contas, no mesmo cofre ou no mesmo tesouro. Como escreve Rocha Neto (2008, p. 216):

A questão do patrimonialismo revela uma presença marcante do individualismo na sociedade brasileira, cujas conseqüências repercutiram na dificuldade de diferenciar o público e o privado quando a ação do indivíduo é politicamente orientada.

Durante a vigência da Primeira República, como salientam alguns autores, os interesses estavam voltados à manutenção da economia cafeeira no país, dentro da mentalidade da Política dos Governadores e, mais intimamente, da República do Café com Leite. Pela primeira, inaugurada pelo presidente Campos Sales (1898-1902), os governos estaduais possuíam larga primazia gerencial, em contraposição à União. Já pela segunda, os estados de São Paulo (produtor de café) e de Minas Gerais (produtor de leite) mantinham o controle da máquina federal, alterando no poder, assim, representantes do Partido Republicano Paulista e do Partido Republicano Mineiro (VISCARDI, 2016).

Dessa forma, visando à manutenção de uma alternância controlada na máquina federal, os presidentes acabavam por permitir aos governadores uma significativa atuação com poucos freios impostos pelo Catete, num federalismo bem abrangente, que fazia com que os estados arrecadassem os Impostos de Exportação – assim, os paulistas acabavam com larga vantagem devido ao expressivo escoamento de café naquele período. Práticas como fraudes eleitorais, através do voto de cabresto, eram comuns, levando a uma estrutura bastante propensa à corrupção e ao um mandonismo.

Com isso, para atender aos interesses do café, o país estruturava sua economia dentro da chamada Teoria das Vantagens Comparativas, desenvolvida por David Ricardo no século XIX. Segundo o economista britânico, num modelo em que há dois países com duas matrizes produtivas diferentes (agrária e industrial), seria necessário que cada um deles se aprofundasse na especialização daquela matriz em que havia menor custo de produção, incentivando-os a realizar trocas internacionais. Em síntese, como dissertam Coutinho et al (2005, p. 103):

os países exportarão os bens nos quais têm maior produtividade relativa do trabalho (têm vantagem comparativa na sua produção) e importarão os bens nos quais apresentam menor produtividade relativa do trabalho (não têm vantagem comparativa na sua produção).

O comércio entre as nações, portanto, seria fundamental para permitir um maior atendimento às demandas individuais, pois ele permitiria um aprofundamento das opções disponíveis a serem ofertadas. O Brasil, assim, inserido dentro da produção cafeeicultora, optava por entregar benefícios a este setor, comprando do exterior aquilo que aqui não era produzido – ou seja, mercadorias industriais. A máquina pública, assim, mantinha-se enclausurada numa dinâmica em que o estado, via fortalecimento da agricultura, determinava os rumos da economia e, além do mais, era visível a permanência da lógica patrimonialista, com a dominação de uma lógica eleitoral marcadamente fraudulenta e que preconizava pela representatividade dualista (paulistas e mineiros) à frente da União.

A partir de 1930, entretanto, essa lógica se dissipa. O Golpe ocorrido naquele ano pôs à frente do poder Getúlio Vargas, que procurava romper com a República do Café com Leite. Vargas, em primeiro lugar, concentrou o poder em torno de sua figura, exercendo, no Governo Provisório (1930-1934), um governo no qual os governadores foram retirados de seus cargos, com a indicação de interventores, além de ter procurado atender, sob sua liderança, setores outros que não os agrícolas. Aqui, os industriais passam a se sentir representados, quando a União, ao adquirir estoques sobressalentes de café, incentiva o escoamento desses recursos à formação de uma estrutura mais rentável, o que leva o país a construir um dinamismo fabril sem precedentes. Aliás, para alguns autores, é aqui que o Brasil realiza, finalmente, sua Revolução Industrial. O auxílio do estado, para eles, se coloca como preponderante, permitindo o deslocamento do centro produtivo para dentro da nação. Afinal, como escrevem Carraro e Fonseca (2003, p.9):

[...] o Estado Nacional assumiu [durante o Governo Vargas] a responsabilidade de formar, dentro do sistema existente, não só uma rede de órgãos com o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico brasileiro, mas inclusive tentando transformar-se num Estado empresário, inovador e, em menor intensidade, banqueiro.

Essa proposta de mudança brasileira, sob novos ares econômicos, levou autores como Sérgio Buarque de Holanda, em sua obra *Raízes do Brasil*, originalmente publicado em 1936, a teorizarem acerca das mudanças inerentes para o desenvolvimento nacional. Inserido na tradição de 1930, na qual florescem autores como Gilberto Freyre e Caio Prado Júnior, Holanda faz referência ao chamado “homem cordial”. Para o sociólogo paulista, esta figura levava a uma interpretação do brasileiro não como um indivíduo pacífico e desinteressado, mas, pelo contrário, este seria fortemente autocentrado, buscando, através de sua ação, benesses e mordomias a partir do setor público.

Segundo o autor, ao observar seus pares como potenciais extratores de benefícios, esse ato cordial fazia com que tal relação fosse permeada pela possibilidade de algum favor, como empregos e ascensões a partir do uso da máquina pública. A não ocorrência de concursos públicos e a nomeação personalista a cargos fazia com que houvesse franco incentivo a essa prática, ou seja, a pretensa amizade se converteria numa perspectiva de se conseguir uma ocupação e, conseqüentemente, uma segurança a partir do erário. Nas palavras do próprio Holanda (1995, p. 146):

A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático.

A sugestão de Holanda, portanto, era pela transformação em direção à burocracia racional. Depois de ter vivido na Alemanha, durante os anos 1920, o sociólogo recebeu forte influência dos escritos weberianos, que, anos antes, havia teorizado acerca dessa condição (FERREIRA, 2004). Em resumo, a burocracia racional se converteria num modelo administrativo que permitiria a divisão entre o público e o privado, ao contrário do que, como já dito, era comum no Brasil. Dentro dessa proposta, seria mister que a política se preocupasse com a legislação e o debate, ao passo que a burocracia seria a esfera que obedeceria, de forma exclusivista, aos ditames emanados pela primeira.

Com isso, procura-se dividir aqueles que constroem o arcabouço jurídico-legal daqueles que o executam, pois, sob a manutenção do patrimonialismo, não havia condições para o verdadeiro exercício de uma democracia, visto que os funcionários do estado eram contratados e mantidos no cargo devido não a um comportamento pluralista e à vigência de normas debatidas de forma plural, mas, sim, aos interesses de um soberano ou de um déspota, incapaz, inclusive, de dissociar a existência do país da sua figura pessoal, como bem observa Rocha Neto (2008).

Vargas, dessa forma, seria inspirado por tal proposta. Apesar da instalação do Estado Novo (1937-1945), como resultado de uma ameaça comunista no Brasil, o que desembocou num poder altamente despótico e ditatorial, Vargas deu continuidade a seu projeto burocrático, notavelmente a partir de 1938, com a criação do DASP, o Departamento Administrativo do Serviço Público.

Pelo DASP, houve a criação de um órgão que, além de auxiliar o presidente na prestação de contas (“fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária” (BRASIL, 1938, como reza o artigo 2º, alínea c, do decreto-lei 579/38), já que houve a dissolução do Poder Legislativo, passava a pautar o serviço público pela competência – como reza, no artigo 17, alínea c, do mesmo dispositivo legal, elaborar o encaminhamento “ao Ministro de Estado as propostas de promoções de funcionários, na forma das leis e regulamentos”. Com isso, o presidente gaúcho tentou romper com a dominância anterior, ou seja, a da nação sendo colocada abaixo de ditames personalistas e que, em resumo, visavam apenas ao uso do erário para perpetuar seus interesses, ocupando o indivíduos que lhes interessavam.

Junto a isso, podemos também citar, em consonância com a Revolução Industrial Brasileira, o surgimento da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), em 1948. Através da insatisfação dos países latino-americanos pela atuação dos EUA para com eles, ao fim da Segunda Guerra Mundial, a ONU motivou a criação de um órgão, em Santiago, no Chile, que desse vazão às explicações do subdesenvolvimento da região. A partir dos escritos do economista argentino Raúl Prebisch é que ela ganha corpo, permitindo uma explicação paralela àquela existente.

Segundo as conclusões prebischianas, a América Latina fora afetada, durante anos, pela validade dada à Teoria das Vantagens Comparativas. Ou seja, esta acabaria por perpetuar a existência de dois tipos de países (agrícolas e industriais), que, em vez de se colaborarem mutuamente com a abertura do mercado internacional, acabavam se contrapondo, havendo o enriquecimento de um grupo à custa do empobrecimento de outro. Ou seja, o comércio entre as nações tenderia a um jogo de soma zero, levando ao aprofundamento da pobreza nos que se dedicavam às atividades primárias e ao enriquecimento nos industrializados. Como explica Colistete (2001, p. 23):

[...] o ritmo de incorporação do progresso técnico e o aumento de produtividade seriam significativamente maiores nas economias industriais (centro) do que nas economias especializadas em produtos primários (periferia), o que levaria por si só a uma diferenciação secular da renda favorável às primeiras.

O que ocorria é que, enquanto os produtos agrícolas eram *price-takers*, ou seja, tomadores de preços, o que impossibilitava seus produtores de determina-lo, os provenientes da indústria, por outro lado, eram *price-makers*, dando a possibilidade daqueles que o produziam de fixa-lo.

Isso, obviamente, levava à prática de uma lógica padronizada nos primeiros, que deviam se contentar com os preços estipulados pelo mercado, e a uma não padronizada nos últimos, pois os preços não seriam aqueles livremente elaborados. Novamente, como disserta Colistete (2001, p. 23):

[...] os preços de exportação dos produtos primários tenderiam a apresentar uma evolução desfavorável frente à dos bens manufaturados produzidos pelos países industrializados. Como resultado, haveria uma tendência à deterioração dos termos de troca que afetaria negativamente os países latino-americanos através da transferência dos ganhos de produtividade no setor primário-exportador para os países industrializados.

Para Prebisch e seus posteriores discípulos cepalinos, era fundamental, para o rompimento do empobrecimento crônico, que os estados lançassem mão de políticas ativas contra a abertura do comércio internacional. Com isso, era fundamental a criação de tarifas e outras medidas que desestimulassem as importações, além da criação de uma dinâmica que permitisse a instalação de parques industriais, que deslocariam o centro consumidor para dentro do país.

Com isso, medidas de intervenção do estado, quer fossem elas políticas, fiscais ou monetárias, eram estimuladas, pois elas seriam as grandes responsáveis para que as nações agrícolas atingissem o tão cobiçado desenvolvimento. A máquina pública, assim, seria uma estrutura extremamente positiva e deveria ser empregada com objetivos desenvolvimentistas. Isso, somado às propostas weberianas, foi significativo para que houvesse o aprofundamento da burocracia nacional, dentro, inclusive, do bojo de dominância keynesiano, a saber, do poder do fiscalismo contra as intempéries do livre mercado.

A dinâmica burocrática do estado, com isso, se amplia significativamente, com o lançamento de vários planos que visavam a romper com a pobreza brasileira. Na década de 1950, por exemplo, vários foram aqueles executados, procurando permitir o desenvolvimento do Brasil. Já no Governo de Eurico Gaspar Dutra (1951-1956), seria criado o SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Educação), que, apesar de sua baixa efetividade, serviria como gérmen para aqueles que o seguiriam. No retorno democrático de Vargas ao poder (1951-1954), seriam criadas empresas como a Petrobrás (1953), dando vazão à criação do CNP (Conselho Nacional de Petróleo), ocorrido durante o Estado Novo. Sob Juscelino Kubitschek (1956-1961), talvez o mais ousado de todos, o Plano de Metas, que procurou desenvolver o setor energético e industrial nacional, além de ter desembocado na criação de Brasília, em 1960 (LACERDA et al, 2010).

Nesse contexto, aliás, é importante salientar a criação da Lei 4.320, em março de 1964. Dentro desse instrumento legal, são lançadas as bases para um planejamento orçamentário brasileiro, dentro das orientações da própria CEPAL para que os países em desenvolvimento criassem formas de realizar uma dinâmica de médio prazo, possibilitando, assim, melhores auspícios econômicos. O elemento de uma previsão plurianual surge em sua esteira, fazendo com que a elaboração orçamentária, aqui, possuísse uma antevisão de no mínimo três anos – de acordo com seu art. 23, “As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo um triênio” (BRASIL, 1964), sendo anunciada ao público, que tomaria conhecimento das intenções do governo num prazo razoavelmente considerável.

A ditadura militar, a partir de 1964, manteria o mesmo ímpeto, apesar de, nos anos iniciais, uma reforma monetária e fiscal, sob o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), ter se avizinado, principalmente a partir da Crise do Petróleo, no último trimestre de 1973. O aumento do preço dessa *commodity*, que chegou a ser quatro vezes maior que aqueles anteriormente praticados, fez com que as mais diversas nações se preocupassem com o fornecimento de energia (VIZENTINI, FAGUNDES, 2012).

A resposta para essa questão seria a criação do II PND, ou Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, encabeçado pelo Ministro do Planejamento do Presidente Ernesto Geisel, João Paulo Reis Veloso. Dessa forma, investiu-se em ousados projetos de infraestrutura, como a construção das usinas hidrelétrica de Itaipu e nuclear de Angra dos Reis. Assim, o Estado, nesse momento, se colocou com um indutor direto do crescimento econômico nacional, procurando criar meios pelos quais o Brasil obtivesse, a médio/longo prazo, uma independência com relação ao exterior – o qual, para Fonseca e Monteiro (2007), devido às decisões políticas centralizadas, pode ser caracterizado como um plano “neopatrimonalista”.

Esses projetos, no entanto, encerram a fase desenvolvimentista no Brasil. O endividamento externo, proporcionado exatamente por captação de recursos que visavam às suas construções, fez com que o país adentrasse num período de elevada inflação e incerteza macroeconômica. Assim, os anos 1980 ficariam conhecidos como a “década perdida” (HERMANN, 2011, p 74). Diversos planos foram lançados, visando à estabilização monetária, mas acabaram por não lograr êxito. A Constituição de 1988, promulgada no bojo dessa crise, acabou por receber, em seu ordenamento, o PPA, acompanhado por outros dois dispositivos orçamentários: a LOA (Lei

Orçamentária Anual) e a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), estas últimas apenas cabíveis ao ano fiscal corrente, em seu artigo 165 (BRASIL, 1988).

Dessa forma, devido às más condições encaradas no Brasil a partir de meados dos anos 1990, a mentalidade administrativa brasileira muda sobremaneira. O sucesso do Plano Real, iniciado em dezembro de 1993, foi o sustentáculo para a eleição de Fernando Henrique Cardoso à Presidência, buscando-se agora um saneamento da máquina pública. Seria criado, em janeiro de 1995, o MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), sob a liderança de Bresser-Pereira (BRESSER-PEREIRA, 2008), que procurou se orientar pela revolução gerencial ocorrida no mundo anglo-americano, e pautar não mais como base os escritos weberianos, mas aqueles sustentados por autores como Ted Gaebler e David Osborne, em seu livro *Reinventando o Governo*.

Aqui, o desenvolvimentismo seria abandonado por uma dinâmica de enxugamento do Estado, rumo a uma descentralização administrativa e terceirização de serviços, ficando a administração direta mais responsável pela regulamentação. Como escrevem Perez e Forgiarini (2016, p. 294):

[...] o Estado assume o dever de fomentar, coordenar, regulamentar e fiscalizar a atuação dos indivíduos, de modo a garantir a boa prestação de serviços bem como facilitar aos particulares o sucesso na condução de seus empreendimentos.

Assim, sob essas explicações, é fundamental concluir que a tradição brasileira se diferencia muito da americana, como apontado nas seções anteriores. No Brasil, houve, desde sempre, uma dinâmica fundada no Poder Executivo, com a tradição patrimonialista tendo entregue ao rei (com D. João VI), aos imperadores (com D. Pedro I e D. Pedro II) e aos presidentes da Primeira República um poder decisório acima daquele observado pelos demais, ao passo que, desde sua Independência, os estadunidenses procuraram legá-lo ao Legislativo, como forma de evitar a instalação de uma tirania (WILDAVSKY, CAIDEN, 1997). Posteriormente, a revolução burocrática permitiu, mesmo que através de instrumentos legais, a manutenção dessa centralidade, sendo possível enxergar o contraponto americano, que, apesar de procurar racionalizar sua administração, não o fez de forma a entregar todo o poder nas mãos do Executivo.

Projetos desenvolvimentistas, como a criação de Planos, também nunca estiveram presentes no escopo administrativo dos Estados Unidos, que, em geral, tende a delegar à iniciativa privada

tal tipo de empreendedorismo. Apenas na última etapa, a do gerencialismo, é que é possível observar uma maior aproximação entre ambas as nações, num condicionante histórico (pós-Guerra Fria) que permitia a descentralização.

Ou seja, para concluir, a tradição brasileira, num sentido orçamentário e, mais amplo, econômico, está calcada pela centralidade, traço sempre visível, e pelo planejamento, este mais presente durante a vigência do paradigma desenvolvimentista, ao passo que nos EUA tal lógica se coloca de uma maneira menos centralista e menos planejadora – com a experiência da Grande Sociedade e do orçamento base-zero sendo pontos fora da curva no que tange à trajetória daquele país.

2.2 A organização do orçamento público através do PPA, da LDO e da LOA

Antes de tudo, é necessário definir como se coloca a questão do orçamento no Brasil. Assim, é fundamental dar vazão à Constituição Federal de 1988 e, notavelmente, a seu artigo 165, que trata sobre a maneira como ele se organiza, na União, nos Estados, nos Municípios e no Distrito Federal. Nesse instrumento, devem ser apresentados três documentos referentes à execução orçamentária, ei-los, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Através deles, de competência do Poder Executivo, é que são confeccionadas as questões relativas às receitas e às despesas do estado brasileiro, em todas suas esferas. Como bem explica Afonso (2016, p. 14-15), a Constituição Federal de 1988 procurou hierarquizar

(...) um processo baseado em três leis, a do plano plurianual (correspondente a um mandato de governo), a das diretrizes orçamentárias anuais (com regras básicas para sua elaboração) e a do orçamento anual (...)

O primeiro, o PPA, tem como característica dar uma orientação de médio/longo prazo aos administradores e à população, num documento que articula as intenções orçamentárias num período de quatro anos (PASSEROTTI, 2017). Como afirma Torres (2008, p. 79 apud PASSEROTTI, 2017, p. 79): “[O PPA] é planejamento conjuntural para a promoção de desenvolvimento econômico, de equilíbrio entre as diversas regiões do país e de estabilidade econômica.” O PPA, aliás, como destacado na seção anterior, é o que inaugura, na legislação brasileira, uma visão mais ampla que o curto prazo no orçamento – inicialmente ele era, todavia,

de apenas três anos. Assim, para melhor elucidar o que é o PPA, cabe destacar o texto do artigo (BRASIL, 1988):

(...) a lei que instituir o plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Ou seja, em suma, o que o constituinte procurou fazer foi dotar o Executivo de uma capacidade de realizar investimentos, com o PPA promovendo, em seu conteúdo, o desenvolvimento econômico da nação. Posto isso, tal caracterização é derivada da lei 4.320, de 17 de março de 1964, a qual afirma que são investimentos as obras públicas, os serviços em regime de programação especial, equipamentos e instalações, material permanente em constituição e de capital de empresas ou entidades industriais e agrícolas e, dentre as inversões fiscais, a aquisição de imóveis (BRASIL, 1964).

Assim, o PPA é o motor da questão orçamentária, pois é através dele que o Executivo deriva suas ações no sentido financeiro, permitindo uma previsão sobre quais serão as intenções da administração pública, ou, como antecipa Passerotti (2017, p. 80), “é por meio do PPA que se inicia o ciclo orçamentário.” Este documento é preparado no primeiro ano do mandato do Executivo, sendo neste mesmo aprovado, e válido até o primeiro ano do mandato seguinte se encerrar. Com isso, no primeiro ano, o Executivo ainda se mantém ligado aos objetivos, diretrizes e metas apontadas por seu antecessor, com seu sucessor fazendo o mesmo em relação ao PPA por ele elaborado.

Já as diretrizes orçamentárias, contempladas pelo artigo 165, §2º, realiza uma espécie de função “calibradora”, procurando apresentar os conteúdos do PPA àquilo que será concretizado no ano fiscal corrente, sob a divulgação das chamadas “metas fiscais”. Pela meta fiscal, faz-se, portanto, uma previsão daquilo que será gasto pela administração nos doze meses seguintes. É, mais uma vez, válido apresentar o conteúdo constitucional, para maior elucidação (BRASIL, 1988):

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Em resumo, o que o constituinte quis dizer é que, na LDO, o administrador público procurará elencar as prioridades, salientar as no PPA, e dará a elas vazão na presente lei, servindo como uma espécie de “provisão” àqueles pontos estabelecidos no Plano. Mais uma definição muito clara faz Almeida (2011, p. 583 apud PASSEROTTI, 2017, p. 83): “A LDO faz o elo entre o PPA e a LOA (...)”. Para concluir, a LDO deve ser preparada, como afirma o artigo 35, II, do ADCT, “no primeiro semestre de cada exercício fiscal.” Com isso, o Legislativo e a população como um todo passam a ter noção daquilo que o Executivo pretenderá implementar no ano seguinte, servindo como uma antessala ao orçamento propriamente dito.

Por fim, definamos a LOA. Esta, por si, é o orçamento propriamente dito, no qual haverá a apresentação definitiva das receitas e das despesas às quais o governo irá incorrer no ano seguinte. Ela é consubstanciada pelo artigo 165, §5º, da constituição Federal de 1988, com o corpo do texto possuindo o seguinte teor (BRASIL, 1988):

“§5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I – o orçamento fiscal referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III – o orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídas pelo poder público.”

Em suma, são três os tópicos perseguidos pela LOA: o orçamento propriamente dito, ou seja, aquele em que a administração pública procura fazer frente ao pessoal e seus materiais, o orçamento de investimento das empresas das quais o governo seja majoritariamente sócio, procurando-se dar vazão à presença do estado no que se refere ao livre mercado, e a seguridade social, prevista no artigo 194 da Constituição Federal de 1988, e que procura “assegurar os direitos relativos à saúde, à Previdência e à Assistência Social.” (BRASIL, 1988) Para concluir, a LOA deve ser apresentada pelo Executivo até quatro meses antes do término do ano fiscal, precisando ser aprovada pelo Legislativo, pois, caso não o seja, impossibilita-se sua entrada em recesso. Posto isso, adentremos no estudo do orçamento dos municípios referentes à pesquisa.

CAPÍTULO 3: O INCREMENTALISMO E A PRÁTICA ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Aqui, a partir da análise dos municípios em questão, Bauru, São José do Rio Preto e Ribeirão Preto, será efetuada, através de uma observação histórica, as similaridades entre a tríade, determinando as razões pelas quais estes foram escolhidos como objetos da pesquisa. A partir disso, e novamente do emprego do arrazoado de suas práticas orçamentárias, será possível observar se neles é possível confirmar ou rejeitar a questão do incrementalismo, conforme proposto pela parte teórica, abarcada pelos dois primeiros capítulos. Assim, com isso, é possível se desenhar as conclusões finais do presente trabalho, dando vazão à ocorrência a prática incrementalista na administração pública paulista.

3.1 Metodologia aplicada à parte empírica

Devemos começar a metodologia aplicada à parte empírica com os textos de Laurence Bardin. Para esta pesquisadora, a análise de conteúdo, que surge nos anos 1920, era uma área na qual houve a preocupação com a dinâmica de guerra, Primeira Guerra Mundial, e segundo uma forte ligação com o quantitativismo. Um dos pais da disciplina foi Harold Lasswell, que, em 1927, publicou a obra *Propaganda Technique in the World War*. Ou seja, havia tentativas objetivas dentro do comportamento humano. Não à toa, com a penetração cada vez maior da disciplina, houve a participação de autores ligados à área matemática, como Paul Lazarsfeld. Em suma, como bem aponta Bardin, “Desencadeia-se um fascínio pela contagem e pela medida (superfície dos artigos, tamanho dos artigos, localização na página)” (BARDIN, 2016, p. 21).

Posteriormente, a problematização da análise de conteúdo passa a abarcar novos campos, sobretudo às esferas ligadas à linguagem. Se, antes, ela se limitava à comparação e à quantidade, agora, todavia, passa a contar com a contribuição da “etnologia, [da] história, [da] psiquiatria, [da] psicanálise, [da] linguística, [que] acabam por se juntar à sociologia, à psicologia, à ciência política, aos jornalistas, para questionar essas técnicas e propor a sua contribuição.” (BARDIN, 2016, p. 26).

Desse modo, há a mudança de um dinâmica objetiva e frequencial, para elementos mais subjetivos e mais qualitativos. Com isso, a lógica estatística, que contagiou e deu gênese à análise de conteúdo, passou a contar com o reforço da “inferência”, fator que permitiu ao

pesquisador um maior trabalho com a criticidade, em vez do objetivismo e do rigor meramente matemático. Os computadores, ao mesmo tempo, reduziam-se de tamanho e, aos poucos, passavam a fazer parte do dia a dia das universidades. Assim, eles passaram a auxiliar o trabalho da pesquisa, o que facilitou sobremaneira a forma e o contato com as informações obtidas.

Isso levou a uma possibilidade de exploração cada vez maior das duas tendências – quantitativa e qualitativa -, fazendo com que a análise de conteúdo, por seu turno, não fique apenas limitada, mas possa expandir suas potencialidades permanentemente. Dessa forma, conclui Bardin (2016, p. 31), que uma das tendências atuais da análise de conteúdo é justamente “a proliferação dos computadores pessoais e as experiências em inteligência artificial [que] aumentam a esperança nas possibilidades informáticas.”

Sob sua perspectiva histórica, portanto, a análise de conteúdo tem sido cada vez mais enriquecida, contando com ferramentas mais potentes e uma visão mais aprofundada de seus pesquisadores, no que se refere ao emprego de computadores e outros meios eletrônicos para a interpretação de suas pesquisas. No que se refere à organização da análise, Bardin chama a atenção para três particulares fases (BARDIN, 2016, p. 125): “pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.”

Assim, pela primeira, pré-análise, podemos sugerir que é nela que o pesquisador realiza a seleção dos materiais fundamentais à sua pesquisa, no qual será determinado o escopo, através dessa documentação, da pesquisa. Desse modo, há, a priori, uma visão pessoal do pesquisador no que se refere à escolha de determinados objetos sobre os quais ele se debruçará, o que, de antemão, já sugere sua intencionalidade. Após tal delimitação, o pesquisador necessita considerá-los de maneira que eles lhes deem a possibilidade de realizar, ao final, suas considerações finais. Aí, precisamos compreender a regra da exaustividade.

Por outro lado, além disso, o pesquisador necessita de que esse material lhe dê informações concretas acerca de seu objeto, possibilitando que, além da regra da exaustividade, observemos também a da representatividade. Isto é, esse material precisa ter uma representação, a partir da qual, pelas informações obtidas, permitam ao pesquisador executar seu trabalho, o que também nos leva à regra da pertinência. Sob tal regramento obedecido, necessitamos preparar o material, permitindo a “padronização e a classificação” (BARDIN, 2016, p. 131). Pelo tratamento dos resultados, que requer elevado cuidado, é preciso que, ao trabalhar o material, o pesquisador saiba codificar as informações ali obtidas, de forma a reorganizá-las no

formato o qual ele deseja. Dessa forma, é necessário que ele empregue certas técnicas, como organizar por palavras-chave ou mesmo temas, para que isso seja um norte em sua tarefa.

A enumeração, por seu turno, também é uma técnica bastante empregada. Aqui, surge uma bifurcação, dentro dos fatores previamente debatidos: os fatores frequenciais e os fatores inferenciais. Como as palavras sofrem alterações com o passar do tempo, nem sempre é possível analisar determinados discursos de forma quantitativa, o que lança mão da inferência, pois, ao se realizar o tratamento do material, é-se preciso, conhecendo determinados períodos históricos, realizar tal “modulação” de verbetes, trazendo-os à pesquisa (BARDIN, 2016, p.144-45). Em geral, a autora, em várias partes do livro, procura ensinar técnicas de pesquisa, sobretudo quantitativas, aos seus leitores.

A categorização permite melhor agrupar essa estruturação em palavras e temas, autorizando seu tratamento a partir de condicionantes grupais. Desse modo, aqui, de forma mais quantitativa, é possível trabalhar com a questão de palavras-chave e temáticas, já abordadas, de forma mais matemática, a facilitar, posteriormente, o tratamento das informações. Assim, em resumo, Bardin observa um choque e um mútuo auxílio, ao mesmo tempo, entre as questões quantitativas e qualitativas no trabalho, pois elas podem ser complementares ou se anularem entre si. Portanto, cabe ao pesquisador saber o momento de empregá-las, sem prejuízo ou perda da capacidade organizativa de seu trabalho.

Com isso, ao fazer um balanço entre as abordagens quantitativa e qualitativa, ao se apresentar, a partir da visão de Bardin, as vantagens pertinentes em se utilizar ambas, é preciso afirmar que no trabalho, no que se refere à primeira, será possível observar o emprego dos textos orçamentários a partir, primeiro, do emprego do site Copyleaks, que realiza comparação entre textos, apresentando um percentual de suas semelhanças. O presente site, inclusive, diferencia quatro categorias (idêntico, pequenas alterações, significado relacionado e palavras omitidas) no que tange à equivalência dos textos. Ei-las: em idêntico, é possível observar que se consideram “correspondências idênticas [...] de uma a uma expressão exata no texto” (COPYLEAKS, 20-?); já com “pequenas alterações”, o site afirma que são aqueles quase “idêntico[s] à forma diferente (...)” (COPYLEAKS, 20-?), dando ainda um exemplo, a saber, “‘lento’ se torna ‘lentamente’” (COPYLEAKS, 20-?). Para “significado relacionado” é quando há um “significado próximo, mas palavras diferentes usadas para transmitir a mensagem.” (COPYLEAKS, 20-?). E em palavras omitidas fala-se em “palavras que foram esquecidas” (COPYLEAKS, 20-?).

Ou seja, ao apresentar os percentuais e as quantidades referentes a cada categoria, o trabalho procurará traçar uma caracterização quantitativa a partir da caracterização deste site. Em segundo, podemos falar a abordagem das categorias funcional-programáticas, as quais serão trabalhadas as variâncias e os desvios-padrões a elas referentes. Dessa forma, a partir do emprego do software Excel, procurou-se apresentar ambas as medidas, que se referem à dispersão. Ou seja, quanto mais próximas de zero, menor a dispersão e, quanto mais longe, maior (SARTORIS, 2013, p. 36). Em suma, como define Sartoris (2013, p. 37), a variância, ao ser elevada ao quadrado, acaba por demonstrar “estranheza”, ficando, portanto, longe de elementos e medidas mais concretas. Para isso, é que aparecem os chamados desvios-padrões. Segundo o autor (SARTORIS, 2013, p. 37-38), ao se eliminar neste último caso a necessidade de se elevar ao quadrado as variáveis, há uma dinâmica mais realista, permitindo, assim, a comparação de valores de maneira mais fidedigna. Contudo, o presente trabalho procurou apresentar ambas as medidas, demonstrando, com isso, que ambas, variância e desvio-padrão, pouco se distinguem à conclusão deste.

Desse modo, realiza-se a abordagem quantitativa. No que tange à abordagem qualitativa, será realizada a leitura dos respectivos textos legais (LDOs e LOAs), leitura esta que levará à descrição das diferenças e semelhanças neles encontradas ano após ano. Assim, com a apresentação das técnicas a serem utilizadas, partamos para a avaliação dos municípios e suas leis orçamentárias do período 2010 a 2020 em si.

3.2 Uma análise do cenário macroeconômico nacional: características do período 2010-2020

Antes de adentrar as questões relativas aos Municípios, é fundamental definir a condição macroeconômica internacional e brasileira no período relativo ao da pesquisa (2010 a 2020). 2010 consubstanciou-se como o último do segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva. Nesse momento, depois da Crise de 2008, o presidente apostou na redução do IPI³⁵ (Imposto sobre Produtos Industrializados), dando vazão a uma política de cunho keynesiano (WILDAVSKY, CAIDEN, 1997), para a superação dos impactos da recessão no Brasil. Desse modo, ao fazê-lo, o governo federal procurou estimular a demanda (consumo), sobretudo a da linha branca, permitindo com que os consumidores, através de tal medida, aumentassem seu poder de

³⁵ Entre 2009 e 2010, o Governo Lula realizaria renúncias fiscais da ordem de R\$173 milhões, no primeiro ano, e R\$88 milhões, no segundo, na indústria de “geladeiras, fogões, máquinas de lavar e tanquinhos” (GODOY, 2009), para estimular a economia.

compra. Com isso, o impacto recessivo teria sido menor no país, apresentando uma redução de apenas 0,2% do PIB (Produto Interno Bruto) naquele ano (VEJA, 2010).

De certa forma, esse sucesso no manejo da crise, fez com que a candidata indicada por Lula, a ex-ministra da Casa Civil das Minas e Energia, Dilma Rousseff, saísse vencedora das eleições de 2010, superando o rival José Serra, do PSDB. Como consequência, Dilma deu vazão ao mesmo fiscalismo empreendido pelo seu antecessor para procurar superar o difícil cenário internacional, ampliando o chamado PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), a partir da continuidade, no Ministério da Fazenda, de Guido Mantega, que havia chefiado a pasta nos últimos quatro anos de Lula no Palácio do Planalto, sendo este de matriz intelectual heterodoxa.

Com isso, os investimentos públicos passam a ser a ordem do dia, com o governo procurando induzir obras para alavancar a economia nacional. Desse modo, a presidente procurava valorizar a centralidade do ente público para fomentar o crescimento econômico brasileiro. No início de 2012, na esteira de seu PPA e no início de seu segundo ano de governo, Dilma declararia que havia a possibilidade de um “manejo orçamentário” para que o investimento público fosse majorado.

Nas palavras da então chefe do Executivo Federal: “O que procuramos hoje nas finanças públicas e no nosso manejo orçamentário é ampliar a capacidade de investimentos, tanto da União quanto dos Estados.” (REUTERS, 2012) No presente documento de médio prazo elaborado pelo Governo para o período 2012 a 2015, inclusive, ficam claras as intenções do Executivo, entregues pela seguinte declaração: “o Governo vai seguir elevando o investimento público, mantendo o compromisso de perseguir uma trajetória de redução do endividamento público.” (BRASIL, 2011, p. 26)

Ou seja, na concepção da própria presidente, a principal intenção do governo seria estimular a formação de capital no país, para que, assim, ele pudesse superar os gargalos impostos sobretudo pela crise mundial que eclodira anos antes. A Copa do Mundo de futebol, a ser realizada em 2014, e os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, a serem disputados dois anos depois, em 2016, seriam os dois grandes eventos esportivos que norteariam o investimento público, sob a dinâmica de deixar no país um legado esportivo, com a construção de estádios e arenas. Dando sequência ao PPA do Governo Federal para o período de 2012 a 2016, aliás, estas competições assumem centralidade, posto que:

[...] a realização da Copa do Mundo em 2014 e das Olimpíadas em 2016, bem como a manutenção da força do nosso mercado doméstico de consumo, são outros fatores determinantes para a continuidade da

expansão dos investimentos ao longo dos próximos anos (BRASIL, 2011, p. 25).

Em suma, o período compreendido entre 2010 e 2015, colocou-se como de perseguição a uma liderança do estado no processo de investimentos no Brasil. Isso, todavia, ampliaria, como dito por Dilma, o acima reproduzido, o ímpeto não só da União, mas também dos Estados e, conseqüentemente, dos Municípios, de procurarem estimular fiscalmente para alavancar o crescimento da economia brasileira.

A vitória de Dilma nas eleições de 2014, frente a Aécio Neves, novamente concorrente do PSDB, inauguraria uma nova fase no que se refere ao investimento público. Os gastos promovidos pelo PAC e pelos eventos esportivos acabariam demonstrando seu lado negativo, a saber, o empobrecimento da máquina pública.

A constante redução das taxas de juros, para a promoção dos investimentos, levaria a um aumento das taxas de inflação, fator que diminui o horizonte de alocação de recursos no longo prazo. Com isso, a recessão se instalaria no país, com a perda da capacidade arrecadatória e, como resultado, de uma maior capacidade para a geração de superávits primários, deixando o estado mais fragilizado, no que se refere ao pagamento das dívidas referentes à máquina pública.

Como contraponto a tal situação, Dilma nomeou, para seu segundo mandato, Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda. Levy, de posição ortodoxa, sendo, inclusive, bem visto pelo mercado (KAFRUNI, 2014), ao contrário de Mantega, procurou reduzir a dívida pública, ao mesmo tempo em que tencionava pela ampliação da arrecadação do governo, com a elevação das taxas básicas de juros brasileira, SELIC, o que, em tese, frearia o ímpeto da demanda.

Entretanto, apesar dessas tentativas – Levy, aliás, não completaria um ano como ministro, sendo substituído, em dezembro de 2015, por Nelson Barbosa, de orientação heterodoxa -, o governo se desgastaria, tendo seu impeachment autorizado pela Câmara dos Deputados, em abril de 2016, com Dilma perdendo o cargo em agosto subsequente, após julgamento realizado pelo Senado Federal, sob as acusações de "pedaladas fiscais". O governo Dilma, aliás, foi permeado, como observam Dweck e Teixeira (2017), por dois momentos distintos. O primeiro

defende [que foram empreendidas] decisões equivocadas de política fiscal do governo Dilma, influenciadas por ideias ortodoxas dentro do governo, levaram à redução de gastos e, principalmente, de investimentos públicos, retirando um impulso fundamental ao modelo de crescimento econômico (DWECK, TEIXEIRA, 2017, p. 5-6).

Ou seja, esses economistas defendiam a lógica sustentada a partir do PAC e do investimento liderado pelo estado, como forma de superar os gargalos impostos pela crise. Já, por outro lado, temos uma outra vertente, que sustenta

O argumento [de que o] aumento de gastos públicos teria sido elemento característico da política econômica do governo Dilma, levando a um aumento da dívida pública e à crise fiscal, da qual decorreria a crise econômica. Nessa interpretação é a crise fiscal que leva à retração do crescimento (DWECK, TEIXEIRA, 2017, p. 5).

Em suma, referiam-se aos seguidores das ideias levantadas por Joaquim Levy, a saber, de que a crise fora proporcionada pela imposição de uma maior presença do estado na economia. Retomando, após o afastamento e posterior impedimento de Dilma, o então vice-presidente, Michel Temer, do MDB, assumiria o cargo, o que nos leva a uma mudança de discurso no que se refere ao cenário macroeconômico, para um segundo período analisado pelo trabalho, contemplando o intervalo de 2016 a 2020.

Temer nomearia Henrique Meirelles ao Ministério da Fazenda, além da aprovação, pelo Senado, de Ilan Goldfajn à presidência do Banco Central. Aqui, o Executivo retomaria uma visão mais genuinamente ortodoxa da economia, tendo-se Meirelles e Goldfajn como representantes de uma noção de enquadramento mais restritiva da máquina pública.

Para ambos, a inflação, que chegara a superar os dois dígitos por ano, precisava ser contida, pois ela seria o principal indicador de instabilidade da economia brasileira. Dessa forma, o governo procurou “sinalizar”, aos demais entes federados uma postura mais moderada no que se refere à expansão das despesas.

Assim, muitos deles, inclusive endividados e com diminuição na arrecadação, procuraram manter uma maior parcimônia no grau de investimentos, optando por medidas mais refreadas. Uma das ações do governo federal nesse período, aliás, seria a PEC 241, também chamada de “PEC do teto de gastos”, pela qual o governo não poderia ampliar suas despesas acima da inflação. Em suma, aliás, esta proposta de emenda à Constituição prevê que:

[...] haverá um teto para as despesas – e o texto da PEC considera os três poderes no cálculo, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Segundo estimativas do Governo, *os gastos públicos totais vinham crescendo em média 5,8% acima da inflação todos os anos desde 1997*. Caso algum governo quebre as regras, a PEC prevê punições, como a proibição de realizar concursos públicos e aumentar salários de servidores. Também seria banido o aumento real das despesas totais no ano seguinte à infração, ou seja, as despesas seriam iguais às do exercício anterior (EL PAÍS, 2016, grifo nosso).

Essa visão majoritariamente ortodoxa, aliás, ganharia força no discurso político brasileiro a partir de então, fator que reverberaria nas eleições presidenciais de 2018. Ao passo que as propostas de Ciro Gomes, do PDT, e de Fernando Haddad, do PT, este último derrotado no segundo turno, apoiavam-se numa dinâmica de maior presença do estado na economia - com o primeiro sendo fortemente crítico do liberalismo econômico -, ao passo que a do vencedor, Jair Bolsonaro, do PSL, basear-se-ia numa maior inclinação ao livre mercado, nomeando ao Ministério da Economia, que unificara as pastas do Planejamento e da Fazenda, Paulo Guedes.

Guedes, que fizera seu doutorado no departamento de economia da Universidade de Chicago, um dos grandes centros de propagação do ideário liberal no mundo, apoiava uma diminuição da máquina pública, pautada por privatizações e por uma maior presença do capital privado na consecução dos destinos produtivos do país. Para Schaefer (2018, p. 110, grifo nosso), aliás, o pensamento “guediano” poderia ser assim resumido:

(1) na questão moral, o problema da corrupção e degeneração do sistema político, que acaba estando relacionado (2) com o fato do Estado, problema de natureza teórico, não entregar serviços básicos essenciais, mas, principalmente, não garantir a ordem e a segurança das pessoas. Em vários momentos *Guedes retoma a ideia de que a função básica do governo, e talvez única, é a garantia da segurança.*

Ou seja, Guedes observa no estado mínimo, a saber, uma intervenção mínima do ente público na vida privada como um melhor caminho para um país que almeja maior crescimento econômico. A partir disso, fica claro que, de 2016 a 2020, construiu-se um ideário mais favorável à redução dos gastos públicos, em contraposição àquele referente ao período 2010 a 2015, no qual o estado se erigia como o principal ator para a realização de investimentos e condução da economia. A partir da próxima seção, veremos como isso se reverberaria nos municípios estudados pelo trabalho.

3.3 Ribeirão Preto e o período 2010 a 2020: considerações fiscais

Ribeirão Preto, desde o primeiro ano apurado, 2010, até o último, 2020, possui orçamentos com dois perfis diametralmente opostos. Entre 2010 e 2016, suas peças orçamentárias destacam-se por elevados aumentos, tanto de receitas quanto de despesas, chegando a no ano de 2014 haver uma elevação equivalente de ambas, de mais de 17%, em relação ao ano anterior, 2013. Dessa forma, é importante frisar alguns pontos significativos. Em primeiro lugar, assumiria a Prefeitura Dárcy Vera em 2008, sendo reeleita no pleito de 2012, com esta ficando no cargo virtualmente até 1º de janeiro de 2017.

Em segundo, podemos destacar que, naquele momento, havia um cenário macroeconômico brasileiro baseado na lógica heterodoxa e desenvolvimentista, como fora destacado na seção anterior. Assim, como já apontado, procurava-se romper com os gargalos impostos pela Crise de 2008 sob a batuta dos investimentos públicos.

Dessa forma, sob a dinâmica na Nova Matriz Macroeconômica, a qual também contava com os estímulos das obras realizadas para a Copa do Mundo de futebol, em 2014, e para os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, em 2016 - como preconizado pelo PPA elaborado para o período 2012 a 2015 (BRASIL, 2011) - houve significativo auspício por parte da expansão do estado na economia. O mandato de Vera, então no PSD, iniciou-se dentro dessa dinâmica.

O Plano Plurianual, elaborado pela prefeita, para o quadriênio 2010-2013, continha significativo conteúdo que expressava uma liderança do ente público na consecução de investimentos, que, se realizados, permitiriam uma significativa guinada do setor privado e, conseqüentemente, da economia como um todo. Em suma, podemos destacar alguns trechos do Plano elaborado pelo Executivo para este quadriênio. Em um de seus trechos, podemos observar a seguinte declaração: “Um dos principais problemas brasileiros no período recente é a baixa capacidade de investimento do setor público [...]” (RIBEIRÃO PRETO, 2009c, p. 25). Seguindo,

Nos últimos anos verificou-se uma melhora significativa dos indicadores fiscais, principalmente do governo federal, em função do aumento da arrecadação que viabilizou elevados superávits primários e a redução da dívida pública (RIBEIRÃO PRETO, 2009c, p. 25).

Ou seja, havia uma opção pelo caminho, a exemplo do governo federal, de uma lógica calcada no investimento público. O estado, assim, deveria conduzir os caminhos da economia, estimulando esta variável, que permitiria ao setor privado acompanhar seus resultados positivos. Tal condicionante foi acompanhado por arrecadações históricas, como um todo, com o governo federal chegando a prever, para o ano fiscal de 2011, uma arrecadação de R\$72,8 bilhões a mais (MARTELLO, 2010). Repetindo tal sucesso estatal, em 2013, houve um recorde da arrecadação federal - que chegaria a R\$1,13 bilhão (MARTELLO, 2014), apesar da ocorrência, no ano anterior, de uma escalada da carga tributária, para quase 36% do PIB (MARTELLO, 2013).

Àquela altura, aliás, havia bons auspícios com relação ao cenário macroeconômico brasileiro. Segundo a própria reportagem:

[...] o aumento da carga tributária no ano passado está relacionado com a expansão do emprego e da renda, visto que os tributos federais que mais apresentaram aumento de arrecadação em 2012 foram a contribuição para o INSS e os valores recolhidos para o FGTS (MARTELLO, 2013).

Não à toa, os municípios também se tornam entes de irradiação de recursos. Num trabalho acerca da cidade gaúcha de Santa Maria, Soares, Flores e Coronel realizam importantes conclusões acerca dessa questão. Segundo o trio de autores,

Ao analisar as receitas próprias, nota-se também uma elevação acentuada (na arrecadação) a partir do ano de 2008. Esse fato pode estar relacionado com questões econômicas relativas aos planos de estímulo e fortalecimento da economia para enfrentamento da crise financeira mundial daquele período (SOARES et al, 2014, p. 335-36).

Postas tais elucidações, podemos observar que a Prefeitura de Ribeirão Preto aprovaria, nesse período, um aumento de até 130% no IPTU, efetivando, ou procurando efetivar, um incremento nas receitas municipais (TIENGO, 2012). Todavia, após a reeleição de Dilma Rousseff, em 2014, o país adentraria uma situação menos favorável, instalando-se uma crise. A partir de 2015, houve uma escalada no índice geral de preços - já nesse primeiro ano do segundo mandato de Dilma, o IPCA atingiria 10,67% - fator que avizinharia um aumento do número de desemprego e, conseqüentemente, sob a instalação de uma recessão. Com isso, Ribeirão Preto registraria uma redução na arrecadação na casa dos 8,6%, maior, inclusive, que outras regiões do Estado de São Paulo (REVIDE ONLINE, 2015).

Isso traria significativos problemas fiscais ao município. O próprio PPA, referente ao quadriênio 2013-2016, seria bem mais enxuto, passando de 77 páginas para 38, fazendo praticamente referência a investimentos já anteriormente iniciados pelo poder público (RIBEIRÃO PRETO, 2012c). Ainda assim, os repasses fiscais de 2015 e 2016, apesar da desaceleração das receitas e das despesas, ainda registrariam aumentos respectivos de 13,78% e 13,14% (RIBEIRÃO PRETO, 2014b) (RIBEIRÃO PRETO, 2015b).

2016, aliás, seria um ano marcante à prefeitura ribeirão-pretense. Em dois de dezembro daquele ano, poucos dias antes do término de seu mandato, Vera seria presa pela Operação Sevandija, acusada de associação criminosa e peculato-desvio, ao desviar R\$45 milhões dos cofres públicos (G1 RIBEIRÃO FRANCA, 2016). Assim sendo, a transição de governo seria realizada pela vice-prefeita de Vera, que transmitiria o cargo a Duarte Nogueira, do PSDB, que vencera as eleições municipais daquele ano. Nogueira, em dezembro, já declarava sua preocupação com a situação fiscal do município, que possuía uma dívida de cerca de R\$2,1 bilhões (AGÊNCIA ESTADO, 2016).

Numa entrevista em 2020, Nogueira, aliás, deixou clara suas intenções desde o momento em que tomou posse no Palácio Rio Branco. Segundo o mandatário:

Desde o início da gestão, o principal esforço foi feito no sentido de proporcionar equilíbrio fiscal. [...] Fomos bem-sucedidos até agora. Ao final de 2019, tivemos uma redução de R\$111 milhões na dívida fundada, pagamos todos os fornecedores que estavam em atraso, e a nossa dívida corrente, flutuante, de curto prazo, que era de aproximadamente R\$334 milhões, foi quitada em janeiro de 2020. (REVIDE, 2020)

Antes, inclusive, ainda em 2016, Nogueira mostra sua insatisfação com a então administração municipal. Segundo o político

Foi colocado um aumento de receita previsto para 2016 de quase 30%. De onde nasceu isso? Se estamos em crise contínua? Uma previsão excessiva de receita, jogando a despesa dentro do orçamento, você acaba viabilizando a despesa, mas não a receita. Então é decorrente da desorganização da elaboração de orçamento e na contratação de serviços e outras contas do próprio município (G1 RIBEIRÃO E FRANCA, 2016)

E, assim, seria construído o período compreendido entre 2017 e 2020, observando-se uma aguda mudança de perfil tanto na arrecadação quanto no das despesas. Para 2017, haveria um tímido crescimento de ambas em relação a 2016: este não atingiria nem 1%, estabelecendo-se em 0,88%.

O PPA referente ao quadriênio 2018-2021, por seu turno, ressaltaria a posição mais ciosa da Prefeitura com relação ao endividamento. Novamente, podemos observar uma redução na arrecadação no município paulista. Em 2016, esta recuaria, a nível federal, 7,1%, sob o pior resultado dentro de seis anos (MARTELLO, 2016), assim como no ano seguinte, quando, em referência a Ribeirão, no primeiro semestre de 2017, se efetiva um recolhimento de 8,6% menor (JORNAL DA EPTV, 2017). Houve, naquele momento, inclusive, uma divergência entre especialistas com relação a como deveria ser pensado o orçamento ribeirão-pretano para 2017, já que o município previa uma redução da arrecadação, como, de fato, ocorreria.

Enquanto para Marco Aurélio Damião era preciso que a prefeitura não aplicasse os valores referentes à inflação no orçamento para 2017, congelando-o para o ano fiscal seguinte, Alexandre Nicolella, por outro lado, via como saída para o problema a redução de gastos (ZAMPIERI, 2016). Desse modo, era possível observar uma condição negativa naquele momento, que reverteria as boas expectativas apresentadas nos anos anteriores, sobretudo os do início da década de 2010.

Corroborando com o momento de baixo produto, é possível retomar o conteúdo das falas realizadas por Duarte Nogueira acima apresentadas. O orçamento relataria uma situação

mais preocupante da administração municipal no que se referia ao déficit de longo prazo, apesar do reconhecimento de que seus compromissos também precisavam ser cumpridos no período, mas observava a elevação da dívida de curto prazo, que aumentara, entre 2013 e 2016, mais de R\$100 milhões.

Dessa forma, houve uma significativa readequação do orçamento municipal às necessidades mais precípuas. 2016 e 2017, além do mais, registrariam redução da arrecadação, o que levaria a Prefeitura a tomar uma postura mais defensiva com relação ao endividamento, sobretudo ao de curto prazo, que, como relatado, crescera sobremaneira. No PPA municipal do período 2018-2021, inclusive, há a adoção de uma postura contrária àquela que permeou o do tipo elaborado para o primeiro governo de Darcy Vera (2009-2012). Segundo este documento, com relação à dívida pública:

Ressalta-se a situação ruim da Prefeitura Municipal de Ribeirão neste tema, desde 2013 o município vem aumentando seu montante de restos a pagar, ou seja, não tem capacidade financeira para pagamento das dívidas do exercício (fornecedores) dentro do mesmo exercício.” (RIBEIRÃO PRETO, 2017c, p. 89)

Neste PPA, aliás, relata-se acerca da dívida fundada e seu espantoso crescimento nos anos anteriores. No documento é possível perceber que

(...) a dívida fundada passara de 804,3 milhões de reais, em 2013, chegando a R\$835,9 milhões, em 2015, e tendo um mínimo de R\$681,99 milhões em 2016, sendo necessário para que a prefeitura realize o abate desse montante nos quatro anos referentes ao presente PPA (RIBEIRÃO PRETO, 2017c, p. 89).

Dessa feita, como já relatado, houve, durante o governo de Duarte Nogueira, um esforço para que a situação fiscal da cidade fosse enquadrada na dinâmica do equilíbrio, o que se coadunaria com a lógica relatada pela prática federal no período pós-2016. Em 2018, inclusive, Ribeirão Preto registraria uma recuperação da receita municipal, sendo a arrecadação de janeiro daquele ano cerca de 19% melhor que a do mesmo período do ano anterior (2017). O próprio secretário da Fazenda, Manoel Gonçalves, dá a seguinte declaração sobre a situação do município naquele momento: “Acredito que este ano será melhor, há indicadores de aquecimento da economia e a prefeitura está mais organizada. Mas não podemos sair gastando loucamente, nosso lema ainda é pé no chão” (PAVINI, 2018).

Tal resultado positivo em favor da Prefeitura também é observado no ano seguinte, 2019, quando, no intervalo entre janeiro e agosto, houve uma arrecadação de 8,8% a mais que os mesmos meses de 2018 (SANTOS, 2019), acima, inclusive, da inflação, o que demonstra

que, além da possibilidade de melhora das contas da cidade, permite a conclusão de que as políticas ortodoxas, empreendidas na política econômica nacional a partir de 2016, podem ter conseguido atingir seus objetivos no cenário também municipal, ou seja, dando vazão a uma melhor arrecadação devido a uma maior previsibilidade às decisões de consumo e investimento dos entes privados.

Para fechar, portanto, tal lógica observada na transição de governo entre Dilma e Temer, também pode ser transmigrada para Ribeirão Preto, que assistiu à mesma transição no que se refere ao papel do agente público. Na próxima seção, discutiremos sobre a LOA e a LDO ribeirão-pretense.

3.3.1 Ribeirão Preto: análise da Lei Orçamentária Anual no período 2010 a 2020

O orçamento do município de Ribeirão Preto, no que se refere à sua LOA, demonstra uma significativa estabilidade no recorte entre 2010 a 2020. Em primeiro lugar, podemos notar que, com exceção dos anos de 2010 e 2011, a LOA mantém um forte padrão no tangente ao número de artigos que permeiam tal documento – nos dois primeiros anos, seu número é de doze, caindo para onze nos demais anos, isto é, de 2012 a 2020. Com observarmos no quadro, com os valores referentes aos percentuais de combinação anuais da LOA, começemos a delimitar as questões textuais a partir da comparação entre os anos de 2010, sob a lei 12.213, de 29 de dezembro de 2009, e 2011, LOA realizada pela lei 12.453, de 15 de dezembro de 2010.

Segundo o apurado, a combinação entre ambos os textos é de 89,1%, sendo idênticos em 85%. No artigo 1º, podemos observar que modificam-se apenas os valores das receitas e despesas (sendo no primeiro ano de R\$973.884.266,00 e no segundo, R\$ 1.420.741.559,00 para ambas), assim como os artigos 2º e 3º, que fazem frente às questões das receitas e das despesas, também. No mais, há alterações no artigo 6º - no que se refere à abertura de créditos suplementares, com a alteração do valor de 20%, em 2010, para 5%, em 2011.

Já na comparação do orçamento de 2011 para 2012, podemos observar as seguintes condições. Houve mudanças maiores com relação à do ano anterior – sua combinação caiu para 77,7%, enquanto é 70,3% idêntico. Entre a primeira lei e a segunda (lei nº 12.712, de 13 de dezembro de 2011), podemos enxergar, novamente, a distinção de valores no que se refere ao artigo 1º, com uma receita e despesa de, em 2011, de 1.420.741.559,00 e, em 2012,

R\$1.634.757.914,11, assim como os dois artigos subsequentes, nos quais há alterações de valores.

Provavelmente, a maior modificação encontrada nas LOAs desses dois anos ocorre no artigo 8º: enquanto no ano de 2011, sua redação é dada da seguinte forma: “Efetuar pagamento dos inativos e pensionistas da educação, na aplicação dos 25% (vinte cinco por cento) do Ensino, referente às Receitas resultantes de Impostos, de acordo com a Lei Complementar nº 2.249, de 19 de março de 2008.”, em 2012, ela ocorre da seguinte maneira:

Parcelar os precatórios judiciais de outras espécies conforme Emenda Constitucional nº 62, de 09 de dezembro de 2009 e acordo judicial firmado com Sindicato dos Servidores Públicos, conforme Lei Complementar nº 2.294, de 08 de agosto de 2008 (RIBEIRÃO PRETO, 2011b).

O artigo 9º, da lei 12.453, todavia, acaba por assumir uma redação quase análoga ao do 8º da 12.712, havendo apenas uma modificação com relação à Emenda Constitucional, que, no lugar da nº 62, de 09 de dezembro de 2009, era a nº 30, de 13 de setembro de 2000. A redação do artigo 10, no primeiro instrumento, é análoga à do 9º, no segundo, assim como a 11 em comparação à do 10 em ambos os instrumentos.

Dessa forma, o artigo 12, o qual muda-se apenas o ano, que faz referência à data de entrada das leis em vigor, desaparece no segundo texto legal, o que o faz possuir um artigo a menos. Avançando, comparemos, agora, os instrumentos da LOA de 2012 com o de 2013 (lei nº 12.933, de 20 de dezembro de 2012). Há, aqui, uma semelhança bastante significativa entre as duas leis, chegando-se a uma combinação de 86,5%, e sendo 77,8% idênticos. Mais uma vez, no artigo 1º, há divergências com relação aos valores referentes à receita e à despesa. Em 2012, eles eram de R\$1.634.757.914,11, enquanto em 2013, de R\$ 1.900.914.118,30, o mesmo sucedendo nos artigos 2º e 3º dos mesmos dispositivos.

No mais, com exceção de datas (como no artigo 11, o qual faz referência à entrada das leis em vigor), os dispositivos legais são idênticos. Indo na comparação de 2013 com 2014 (lei nº 13.183, de 26 de dezembro de 2013), podemos perceber uma combinação de 79,8%, sendo ambos 76,5% idênticos. Aqui, nota-se, novamente, disparidades no artigo 1º no tocante às receitas e às despesas, com o ano de 2014 registrando um valor de R\$2.226.357.176,00, assim como nos dois subsequentes (2º e 3º), observando-se distinção nos dados quantitativos. Aqui,

novamente, nota-se uma não variação, a menos no que refere a datas, permitindo uma alta estabilidade nos dados gerados pelos dois diplomas.

Seguindo para 2015 (lei nº 13.420, de 24 de dezembro de 2014), sua comparação com a antecessora apresenta uma combinação de 88,5%, sob um número de 80% com relação a serem idênticas. Não há nenhuma diferença substancial entre os dois, a não ser dentro do listado aqui nos anos anteriores, a saber, questão de valores, entre receitas e despesas, e datas. Na comparação da LOA de 2015 com a de 2016 (lei nº 13.700, de 22 de dezembro de 2015), podemos observar uma combinação de 84,3%, sendo os textos idênticos em 79,4%.

De novo, podemos afirmar que as mudanças observáveis em ambos os textos são de cunho de valores e datas, nada mais sendo observado de diferente na escritura dessas leis. Entre 2016 e 2017 (lei 13.934, de 27 de dezembro de 2016), foi apresentada uma combinação de 86,6%, tendo os dois idênticos em 80,3%. Aqui, mais uma vez, podemos reescrever o já apontado antes no texto: apenas variam-se datas e valores, com nenhum outro registro de divergência sendo apresentado. Entre 2017 e 2018 (lei nº 14.119, de 22 de dezembro de 2017), há uma combinação de 87,5%, dentre as quais 81,7% são idênticos. Aqui, além da distinção de valores e datas, podemos observar uma pontual: no artigo 6º, os créditos suplementares acabam por ter seus valores modificados (de 20% para 10%), sendo esta a única divergência observada além das usuais.

De 2018 para 2019, a lei 14.279, de 21 de dezembro de 2018, ocorreu uma combinação de 78,6%, sob uma identidade de 73%. Novamente, aqui não há que se falar em diferenças senão aquelas percebidas no tocante a valores e datas. Por fim, destaquemos a comparação entre 2019 e 2020 (lei nº 14.441, de 19 de dezembro de 2019). Foi encontrada uma combinação de 86%, sendo idênticas em 79,3%, nada tendo-se a registrar, mais uma vez, além das mudanças observadas em valores e datas. Em suma, as LOAs ribeirão-pretanas podem apresentar números relativamente baixos para uma manutenção de informações tão significativas devido à pequena dimensão desse documento.

A manutenção de poucos artigos (11, como já dito, à exceção dos anos de 2010 e 2011, que continuam 12) pode fazer com que a alteração de datas e valores contribuam para uma variação significativa dos dados. Todavia, há de se falar na grande estabilidade desses documentos, a partir da leitura, com poucos registros de alterações tendo sido observados, como

atentam os parágrafos acima escritos. Ficam, graficamente, abaixo registradas as informações pertinentes ao orçamento de Ribeirão Preto, no que se refere à LOA.

Quadro 1 - Dados referentes às LOAs de Ribeirão Preto entre 2010 e 2020

Ano	Combinação (%)	Idêntico(%)	Pequenas alterações (%)	Significado relacionado(%)	Palavras omitidas(%)	Palavras similares
2010-2011	89,1	85	1,1	3,1	0	575
2011-2012	77,7	70,3	1,7	5,7	0	505
2012-2013	86,5	77,8	1,2	7,4	0	562
2013-2014	79,8	76,5	0,7	2,6	0	485
2014-2015	88,5	80	3,7	4,7	0	523
2015-2016	84,3	79,4	1	3,8	0	504
2016-2017	86,6	80,3	0,8	5,5	0	518
2017-2018	87,5	81,7	0,9	5	0	512
2018-2019	78,6	73	4,1	1,5	0	474
2019-2020	86	79,3	0,7	6	0	487
Média	84,46	78,33	1,59	4,53	0	-

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 2 - Número de artigos constantes nas LOAs de Ribeirão Preto entre 2010 e 2020

Anos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nº de artigos	12	12	11	11	11	11	11	11	11	11	11

Fonte: Elaborado pelo autor

Na análise da LOA, é mister, também, relacionar as chamadas despesas funcional-programática, pelas quais, através dos programas ao qual o orçamento foi destinado, podemos observar a variação ano a ano em relação à despesa total. Desse modo, em Ribeirão Preto, podemos conceituá-la da seguinte maneira.

Quadro 3 - Percentual na variação da funcional-programática nas LOAs de Ribeirão Preto entre 2010 e 2015

Ano/ funcional- programática	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Legislativa	2,34%	2,55%	2,55%	2,46%	2,4%	2,33%
Judiciária	0,5%	0,52%	0,54%	0,46%	0,45%	0,40%
Administração	7,9%	8,16%	8,55%	8,98%	9,06%	9,25%
Defesa nacional	0,04%	0,037%	0,039%	0,044%	0,038%	0,03%
Segurança pública ³⁶	0,095%	0,056%	0,067%	0,092%	0,083%	0,059%
Assistência social	2,95%	3%	2,82%	2,71%	2,47%	2,18%
Saúde	22,9%	23,1%	22,11%	23,24%	20,63%	19,68%
Educação	15%	16,91%	17,9%	19,05%	19,16%	17,88%
Cultura	0,59%	0,63%	0,98%	1,15%	0,99%	0,6%
Urbanismo	8,21%	8,55%	9,54%	6,87%	12,71%	12,78%
Gestão ambiental	0,83%	0,47%	0,7%	0,58%	0,35%	0,35%
Desporto e Lazer	0,54%	0,53%	0,74%	0,7%	0,52%	0,37%
Encargos especiais	8,9%	7,61%	6,72%	7,66%	7,44%	9,33%

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 4 - Percentual na variação da funcional -programática nas LOAs de Ribeirão Preto entre 2016 e 2020

Ano/ funcional- programática	2016	2017	2018	2019	2020	Média de variação (2010-2020)
------------------------------------	------	------	------	------	------	-------------------------------------

³⁶ Em 2013 e 2014, esta rubrica aparece na lei como “defesa civil”.

Legislativa	2,17%	2,27%	2,32%	2,18%	2,1%	2,33%
Judiciária	0,46%	0,52%	0,55%	0,56%	0,53%	0,5%
Administração	9,26%	8,79%	8,43%	7,9%	7,2%	8,5%
Defesa nacional	0,031%	0,035%	0,035%	0,031%	0,031%	0,035%
Segurança pública	0,055%	0,055%	0,066%	0,071%	0,067%	0,657%
Assistência social	1,93%	1,98%	2,15%	2,13%	2,28%	2,42%
Saúde	19,22%	19,54%	20,59%	20,49%	19,85%	21,03%
Educação	16,88%	17,9%	17,07%	17,2%	16,7%	17,97%
Cultura	0,47%	0,5%	0,5%	0,5%	0,48%	0,67%
Urbanismo	12,40%	11,43%	8,92%	8,8%	8,25%	9,86%
Gestão ambiental	0,33%	0,33%	0,36%	0,4%	0,41%	0,46%
Desporto e Lazer	0,38%	0,38%	0,45%	0,47%	0,45%	0,5%
Encargos especiais	9,59%	11,17%	7,6%	5,9%	6,19%	8,01%

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 5 - Variâncias e desvios-padrões da funcional-programática nas LOAs de Ribeirão Preto entre 2010 e 2020

Variância e desvio-padrão/funcional programática	variância populacional	variância amostral	desvio padrão populacional	desvio-padrão amostral
Legislativa	0,02	0,022	0,142	0,149
Judiciária	0,002	0,002	0,478	0,05
Administração	0,391	0,430	0,625	0,655
Defesa Nacional	1,86E-05	2,05E-05	0,004	0,004
Segurança pública	0,0002	0,0003	0,016	0,0164
Assistência Social	0,139	0,153	0,373	0,391
Saúde	2,108	2,319	1,452	1,523
Educação	2,443	2,687	1,563	1,639
Cultura	0,055	0,604	0,234	0,246

Urbanismo	3,968	4,364	1,992	2,089
Gestão Ambiental	0,026	0,028	0,16	0,17
Desporto e Lazer	0,0138	0,0152	0,117	0,123
Encargos Especiais	2,293	2,522	1,514	1,588

Fonte: Elaborado pelo autor

Através da análise das funcional-programáticas ribeirão-pretenses podemos observar que 9 das 13 avaliadas encontram-se no intervalo entre 0 e 1 de desvio padrão populacional, totalizando 69,23%. Entre 1 e 2, de desvio padrão populacional encontram-se as demais 4, representando 30,77% delas. Assim a maior parte, em número de rubricas, encontra-se com desvio padrão com baixa variação. Todavia, no que se refere ao repasse orçamentário, podemos observar que, no primeiro grupo, encontra-se apenas 15,49% do total, ao passo que, no segundo grupo são 56,87% do orçamento, perpassando que, no desvio padrão no intervalo entre 1 e 2, há uma despesa mais significativa em comparação com o primeiro grupo. Entretanto, por não possuir nenhuma rubrica que se localiza nos desvios padrões entre 2 e 3 e maior que 3, podemos afirmar que, mesmo dentre as rubricas que possuem uma variação mais significativa, ela é baixa, sendo possível concluir que, no intervalo 2010 a 2020, ela representa pouca modificação ao longo dos anos estudados. Na próxima seção, adentraremos a explicação das LDOs ribeirão-pretenses.

3.3.2 Ribeirão Preto: análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias no período 2010 a 2020

Em comparação da LDO elaborada para 2010 (lei nº 12.064, de 31 de julho de 2009) com a para 2011 (lei nº 12.351, de 21 de julho de 2010), podemos observar que há uma diferença no que se refere ao número de artigos (28 contra 34, respectivamente), havendo na segunda o acréscimo da seção intitulada “Das alterações do PPA 2010/2013”, que possui três artigos (o 3º, o 4º e o 5º no instrumento legal para o ano fiscal de 2011). No capítulo de nome “Dos critérios e normas de controle”, é possível observar que há um veto no artigo iniciado por “estabelecerá que na elaboração (...)” na lei 12.064. Vetam-se também dois incisos para 2011 (IV e V) no artigo iniciado por “na fixação da despesa e estimativa (...)” (o 13, em 2010).

Já no capítulo “Do orçamento fiscal”, é possível observar uma diferença na redação do artigo iniciado por “a administração municipal poderá promover (...)”, com a lei para 2010 incluindo o trecho, ao final do texto já presente, “sem incidência sobre o percentual de alteração orçamentária autorizado pelo Poder Legislativo” (RIBEIRÃO PRETO, 2009a). No mesmo

instrumento legal (lei nº 12.064), há também a inclusão, no mesmo artigo, em b), do texto “conveniados ou contratados”; há diferenças também no ponto referente a d), no qual há mudança de texto, e há e) na lei para 2010.

Na seção “Das alterações na legislação tributária”, há um veto na lei 12.064 (art. 23), ao passo que os artigos 24 (2010) e 21 (2011) possuem mudanças na redação; no primeiro, o texto é “para fins de aperfeiçoamento da política e da administração fiscais do município (...)” (RIBEIRÃO PRETO, 2009a), ao passo que, no segundo, “sem prejuízo da iniciativa concorrente por parte do Poder Legislativo” (RIBEIRÃO PRETO, 2010a), com os incisos sendo idênticos. Entre os artigos 25 (2010) e 22 (2011), apesar de semelhantes, houve, no primeiro caso, a inclusão do seguinte texto: “(...) que serão anulados automaticamente, não cabendo anulação de despesas correntes com amortização de dívidas”. (RIBEIRÃO PRETO, 2009a).

Já em “Disposições gerais e finais”, há diferenças no parágrafo segundo, que é observado em 2010 e não em 2011, assim como os parágrafos 3º (VETADO) e 4º (“em andamento ao disposto (...).”). Em 2010, há a inclusão de um artigo iniciado em “é facultativa a exigência de contrapartida (...)” (RIBEIRÃO PRETO, 2009a), que contém um parágrafo único. No artigo iniciado como “estabelece critérios para a concessão de auxílios (...)”, o de número 30, em 2010, e 26, em 2011, há diferenças no parágrafo segundo, havendo em 2010, aliás, a inclusão de sete incisos. Após o artigo 27, em 2011 - idêntico ao artigo 31, em 2010 - a lei se encerra, havendo, com isso, a existência de mais seis artigos em 2011. No demais, ambas as leis, com exceção de datas, mantêm-se idênticas.

Passando para a comparação do ano de 2011 para o de 2012 (lei nº 12.621, de 25 de julho de 2011), podemos observar semelhanças no capítulo “Diretrizes gerais”, diferenças que repousam apenas nas datas. Na seção “Das alterações do PPA 2010/2013”, há uma alteração com relação à numeração de anexos (I, em 2011, para III, em 2012), no artigo 2º - “em face da redefinição (...)”. No artigo 3º, “na elaboração da proposta orçamentária para (...)”, além da distinção de datas, há a inclusão, em 2011, do texto “conforme constam no anexo II desta lei (...)” (RIBEIRÃO PRETO, 2011a).

Em “Das metas e prioridades”, no artigo 4º há mudanças no parágrafo segundo, no qual há referência às “audiências públicas regionais” (RIBEIRÃO PRETO, 2011a), havendo também a inclusão de explicações de seu funcionamento; no artigo 6º, em 2011 há o texto “(...) para o triênio 2011/2013” (RIBEIRÃO PRETO, 2011a), o qual é omitido em 2012. Em “Dos

critérios e normas”, há o veto do parágrafo segundo, artigo oitavo, em 2011. Em “Da elaboração do orçamento e sua execução”, há, no artigo 13, o veto, em 2011, dos incisos IV e V, que não aparecem em 2012, e, no artigo 16, há a inclusão de um inciso, IX, “quadro resumo das ações (...)”.

Em “Do orçamento fiscal”, há a existência de um artigo, em 2011, iniciado por “a administração municipal poderá promover (...)” (RIBEIRÃO PRETO, 2010a), o qual não aparece no ano seguinte. No capítulo “Do orçamento de investimento de empresas”, há apenas uma modificação, com exceção das datas, no tocante aos artigos 21, em 2011, e 20, em 2012: a referência nestes é para o artigo 14, no primeiro ano, e artigo 13, no ano seguinte. Em “Das alterações na legislação tributária”, o artigo 23, em 2011, é vetado, assim como os artigos 24, em 2011, e 22, em 2012. O artigo 23, em 2012, é idêntico ao 25, do ano anterior, mas conta com a inclusão do texto “(...)que serão anuladas automaticamente, não cabendo anulação de despesas correntes e com amortização de dívidas.” (RIBEIRÃO PRETO, 2011a).

Em “Disposições gerais e finais”, o artigo 28, em 2011, e artigo 26, em 2012, possuem caput idêntico, mas no primeiro é possível observar quatro parágrafos. No artigo 29, de 2011, há a inclusão do texto, no caput, “(...)é facultada a exigência de contrapartida (...)”. Os arts. 30, em 2011, e 27, em 2012, são idênticos, havendo a inclusão, em 2011, de um parágrafo terceiro. Assim, em 2011, que tem 29 artigos, há dois artigos a menos que 2012, com 31 artigos.

Indo à comparação de 2013 para a LDO de 2014 (lei nº 13.032, de 29 de julho de 2013), podemos encontrar as seguintes informações: Em “Diretrizes gerais”, os artigos 1º são idênticos, com exceção das datas e do PPA referente às leis 2010 a 2013, em 2013, para 2014 a 2017, em 2014). Em 2014, há, portanto, a supressão do capítulo “Das alterações do PPA 2010/2013”, sendo considerado “Das metas e prioridades” como capítulo II, sendo que em 2013 ele surge como capítulo III. O artigo 2º, em 2014, é idêntico ao artigo 4º, de 2013, havendo apenas mudança nas datas. Na verdade, apenas há mudança de redação neste dispositivo em seu caput, substituindo-se o texto “PPA 2010/2013” por “LDO/2014”. Os artigos 3º (2014) e 5º (2013) são idênticos, diferenciando-se apenas os triênios. O artigo 6º, em 2013, e o 4º, em 2014, são idênticos.

Em “Dos critérios e normas de controle”, há identidade nos artigos 7º, em 2013, e 5º, em 2014, assim como do 6º (2014) e 8º (2013), que se modificam apenas nas datas. Os artigos 9º (2013) e 7º (2014) também são análogos, assim como os 11 (2013) e 9º (2014), havendo similaridade plena entre os 12 (2013) e 10 (2014). Em “Da Elaboração do orçamento e sua

execução”, há novamente semelhanças entre os artigos 13 (2013) e 11 (2014), com os 14 (2013) e 12 (2014) também apresentando mesma redação, com exceção das datas, o que se repete entre os artigos 15 (2013) e 13 (2014), 16 (2013) e 14 (2014), com os dois subsequentes, 17 (2013) e 15 (2014), apresentando diferenças apenas de datas.

Em “Do orçamento fiscal”, percebe-se identidade entre os artigos 18 (2013) e 16 (2014), com o mesmo ocorrendo nos 19 (2013) e 17 (2014), com os 21 (2013) e 19 (2014) possuindo caput idênticos, com diferença das datas, e a inclusão, em 2014, de um parágrafo único. Em “Do orçamento de Investimentos de Empresas”, há similaridade entre os artigos 22 (2013) e 20 (2014). Já em “Das alterações na Legislação tributária”, ocorre identidade entre os 24 (2013) e 22 (2014), com os 25 (2013) e 23 (2014) diferindo apenas nas datas. Em “Das disposições gerais e finais”, ocorre semelhança entre os artigos 26 (2013) e 24 (2014), 27 (2013) e 25 (2014), 28 (2013) e 26 (2014), 29 (2013) e 27 (2014) e 30 (2013) e 28 (2014), com o encerramento da lei de 2014 ocorrendo no artigo 29. Aqui, a principal diferença observada é a supressão do Capítulo referente ao PPA 2010/2013 (Capítulo II, em 2013).

Na comparação entre 2014 e 2015 (lei nº 13.321, de 28 de julho de 2014), observaremos as seguintes condições. No capítulo “Diretrizes gerais”, há semelhança, com exceção das datas, do artigo 1º, com o veto, em 2015, do primeiro parágrafo. Em “Das metas e prioridades”, há mudança na redação do artigo 2º, em 2015, apesar da identidade entre os três primeiros parágrafos, que se modificam apenas nas datas, havendo o veto do quarto, em 2015.

Os artigos 3º, apenas com modificação dos triênios, o mesmo sendo visto nos artigos 4º. Em “Dos critérios e normas de controle”, os artigos 5º são idênticos, havendo veto do artigo 6º, em 2015, e a supressão de seu parágrafo único em 2014. Altera-se a redação do artigo 7º de um ano para o outro, com modificações no caput, nos parágrafos e nos incisos. Os artigos 8º são idênticos, assim como os 9º e os 10, havendo, no último caso, apenas alteração de datas. Em 2015, há a inclusão de um artigo 11, que faz referência ao CCECCON³⁷. Em “Da Elaboração do Orçamento e sua Execução”, há um veto no artigo 12, em 2015. O artigo 13, em 2015, e o artigo 12, em 2014, são idênticos, mudando-se as datas. O 14 (2015) e 13 (2014) também são iguais, com exceção do inciso II, constante em 2014 e vetado em 2015. Os 15 (2015) e 14 (2014) mudam apenas por datas e do veto do inciso VI e do parágrafo único em 2015. O 16 (2015) e 15 (2014) apresentam analogias, diferentes apenas pela datação.

³⁷ O CCECCON é a Comissão Central de Coordenação e Controle, criada pela lei municipal 13.180/13, que visava à “elaboração, execução, acompanhamento e avaliação do PPA 2014/17”

Em “Orçamento Fiscal”, há semelhança entre o 17 (2015) e 16 (2014) e entre o 18 (2015) e o 17 (2014), com 2015 apresentando um parágrafo único. O 19 (2015) é equivalente ao 18 (2014), com 2015 tendo a supressão de um inciso III, e o 19, em 2014, sendo vetado, como o artigo 20, em 2015. Em “Do orçamento de Investimento de Empresas”, ocorre analogia entre o 20 (2015) e o 19 (2014), o mesmo se apresentando em “Do Orçamento da Seguridade Social”, em que o 20 (2014) é igual ao 21 (2015). Em “Das alterações na legislação tributária”, o artigo 22 (2014) é vetado como artigo 23 (2015), ao passo que o artigo 23 (2014) é análogo, com exceção de datas, ao 24 (2015).

Em “Disposições gerais e finais”, são iguais os artigos 24 (2014) e 25 (2015), 26 (2015), 25 (2014) e 26 (2015) e 26 (2014) e 27 (2015), sob o veto de um parágrafo segundo de 2015, no último caso. O artigo 28 (2015) tem sua redação modificada em relação ao 27 (2014), sendo idênticos o 28 (2014) e o 29 (2015), com 2015 apresentando a inclusão de mais três artigos (30, 31 e 32), encerrando-se no artigo 33. A LDO de 2015 em comparação à de 2016 (lei nº 13.578, de 27 de julho de 2015) tem os seguintes pontos. Em “Diretrizes gerais”, a de 2016 apresenta, no artigo 1º, caput, a inclusão do texto “(...) às programações decorrentes de emendas individuais (...)” (RIBEIRÃO PRETO, 2015a), com o restante sendo igual, com exceção de datas, ao passo que há também a inclusão de um parágrafo primeiro, vetado em 2015.

Em “Das metas e prioridades”, há alterações no artigo 2º, que não faz mais referência ao CCECCON, além da mudança de datas. As datas também são o único ponto divergente entre os artigos 3º e 4º. Em “Dos critérios e normas de controle”, os artigos 5º são iguais, assim como os 6º, que consta apenas com o aparecimento de um parágrafo único vetado em 2016, que não existe em 2015. Os artigos 7º também são análogos, com a colocação de um inciso VI, em 2016, assim como os 8º, com a retirada de um inciso VII (VETADO), que aparecia em 2015. No parágrafo terceiro, II, há a modificação de alguns inciso, saindo os itens c) e d), de 2015, e com o e) sendo classificado como c). Analogia nos artigos 8º e 9º, com o 10, apresentando diferença apenas no parágrafo terceiro. Os artigos 11 apresentam diferenças textuais, não havendo referência ao CCECCON e, ao final do texto, a supressão de um trecho, de 2015. No parágrafo único, há modificação textual.

Em “Da Elaboração do orçamento e sua execução”, há, em ambos, o veto do artigo 12, com o surgimento, em 2016, de um parágrafo único vetado, que não é mencionado em 2015. Os artigos 13 (2015/2016) e 14 (2015/16) são idênticos, com exceção de datas, assim como o 15, que apresenta, em 2016, apenas um veto no inciso IV e a supressão do inciso IX. Os artigos 16 são diferidos apenas pelas datas. Em “Do orçamento fiscal”, os artigos 17 são equivalentes,

assim como os 19. O artigo 20, vetado em 2015, contém redação em 2016, havendo, em 2016, o veto de um artigo 21, assim como seus dois parágrafos.

Em “Do orçamento de Investimentos das Empresas”, os artigos 22 (2016) e 21 (2015) são iguais, assim como os 23 (2016) e 22 (2015), no capítulo “Do orçamento da seguridade social”. Em “Das alterações na legislação tributária”, o artigo 23 (2015) e 24 (2016) são vetados, e os artigos 24 (2015) e 25 (2016), com exceção de datas, iguais. Há uma modificação significativa em “Disposições gerais e finais”, com seu veto, num primeiro momento, entre os artigos 26 e 38, tendo ressurgido, sob o mesmo título, a partir do artigo 39. Este, em 2016, apresenta a mesma redação do 25 (2015), assim como o 26 (2015) o 40 (2016), o 27 (2015) como 41 (2016), 29 (2015) como 43 (2016), o 30 (2015) como 44 (2016), o 31 (2015) como 45 (2016), havendo vetos, em 2016, nos artigos 42 e 46, com a lei de 2016 encerrando-se no artigo 47. Aqui, na verdade, o que ocorre é mais uma reorganização do que uma modificação de fato.

Entre 2016 e 2017 (lei nº 13.851, de 01 de agosto de 2016), há a supressão do texto “(...) às programações decorrentes de emendas individuais (...)” (RIBEIRÃO PRETO, 2015a), no artigo 1º, de “Diretrizes gerais”, com o resto, menos datas, mantido igual. Em “Das metas e prioridades”, o artigo 2º é igual ao artigo 3º, de 2016, com alteração de datas, com o 3º, de 2017, sendo igual ao 4º, de 2016. Em “Dos critérios e normas de controle”, o artigo 4º, de 2017, traz redação análoga ao artigo 7º, de 2016, com mudanças nos incisos V e VI, do parágrafo segundo. No parágrafo terceiro, há mudança de texto. O artigo 5º, de 2017, apresenta a mesma redação do artigo 8º, de 2016, assim como os 6º (2017) com o 9º (2016) e do 7º (2017) com o 10 (2016), apenas mudando-se datas e com a retirada de um parágrafo terceiro, em 2017. O artigo 8º (2017) aparece com diferente redação em relação ao 11 (2016), considerando-se, em 2017, um artigo 9º, com um parágrafo único.

Em “Da elaboração do orçamento e sua execução”, haverá similaridade entre os artigos 13 (2016) e 14 (2017), com exceção das datas, os 14 (2016) e 15 (2017), com um veto no inciso II, em 2016, e o 15 (2016) e 16 (2017), sendo que o inciso VII, em 2016, é vetado, assim como o parágrafo único, que, vetado em 2016, apresenta redação em 2017. Os artigos 16 (2016) e 17 (2017) são equivalentes, com exceção das datas. Importante destacar que, em ambas as leis, há a presença de um capítulo “Das alterações do orçamento” (presente em 2017, e não em 2016), e de “Do orçamento fiscal” (que aparece em 2016, mas é suprimido em 2017). Em “Do orçamento de Investimento das Empresas”, há semelhanças entre os artigos 21 (2017) e 23 (2016), assim como em “Do orçamento da seguridade social”, entre os artigos 23 (2016) e 22

(2017). Em “Das alterações na legislação tributária”, o artigo 24 (2016) aparece vetado, com o 23 (2017) possuindo redação, havendo identidade entre o 25 (2016) e o 24 (2017), com exceção de datas.

Em 2017, há o acréscimo do capítulo “Repasse às entidades não governamentais - terceiro setor”, com apenas o artigo 25. Em “Disposições gerais e finais”, os artigos 39 (2016) e 26 (2017) são iguais, assim como o 40 (2016) e 27 (2017). O 28 (2017) possui texto próprio, com os vetos dos artigos 29 e 30, em 2017, com tal lei sendo encerrada no artigo 31. A comparação das LOAs de 2017 com a de 2018 (lei nº 14.036, de 31 de agosto de 2017) observa que, em “Diretrizes gerais”, há mudança de redação no artigo 1º, havendo, em 2018, exclusão de alguns institutos legais citados em 2017. No parágrafo segundo, há uma inclusão de texto, que não aparece em 2018, assim como o parágrafo terceiro, que é observado em 2017 mas suprimido em 2018. Há, em 2018, a inclusão de um novo parágrafo terceiro, sob a redação “a lei orçamentária assegurará o equilíbrio entre receitas e despesas” (RIBEIRÃO PRETO, 2017a), que aparecia, até 2017, em outros Capítulos.

Em “Das metas e prioridades”, o parágrafo único, do artigo 2º, em 2017, torna-se caput em 2018, com a manutenção dos incisos subsequentes. Os artigos 3º mantêm-se iguais, com a adição de um parágrafo único. Em 2018, há o acréscimo de um artigo 4º, relativo às questões do PPA 2018/2021, e que contém dois parágrafos. Em “Dos critérios e normas de controle”, os artigos 4º (2017) e 5º (2018) permanecem iguais, havendo mudanças no parágrafo segundo, sendo elencados nele mais três incisos, com a modificação do IV. Há a supressão do artigo 5º (2017), o que torna os artigos 6º iguais. Neste último, há em 2018 o veto do parágrafo segundo, que não aparece em 2017. Os artigos 7º são iguais, com exceção das datas, assim como os artigos 8º, nos quais são alterados apenas os valores das despesas irrelevantes. Há, em 2018, a inclusão do Capítulo “Das orientações relativas às despesas de pessoal e encargos.”

Em “Da elaboração do orçamento e sua execução”, há pequenas alterações do artigo 12 (2017), assim como de datas. No artigo 13 (2018), há pequenas modificações com relação a 2017, alterando-se os incisos. Os 14 (2017 e 2018) são iguais, assim como os 15 (2017 e 2018), com acréscimo nos incisos II e acréscimo de um inciso III, em 2018. Nos artigos 16, há manutenção dos textos, menos das datas, e alteração dos III e IV, assim como no parágrafo único, com manutenção dos artigos 17, com exceção, novamente, de datas. Em “Das alterações do orçamento” há a mesma redação nos artigos 18 e 19, havendo, em 2017, a inclusão do 20. Em “Do orçamento de Investimento de Empresas”, os artigos 20 (2018) e 21 (2017) são iguais, assim como os 21 (2018) e 22 (2017), sob o capítulo “Do orçamento da seguridade social.”

Em "Das alterações na legislação tributária", o artigo 23 (2017) apresenta, no caput, um texto mais amplo, havendo redações também distintas entre os artigos 23 (2018) e 24 (2017). Em "Repasse às entidades não governamentais - terceiro setor", havendo nos artigos 24 (2018) e 25 (2017) redações distintas, com um parágrafo único e três incisos, em 2018, com um artigo 25 nesse mesmo ano, com um parágrafo único. Em "Disposições gerais e finais", os artigos 26 são iguais, assim como os artigos 27 e 28, com 2018 tendo o acréscimo de um parágrafo. O artigo 27, vetado em 2017, apresenta redação em 2018, com a lei de 2018 encerrando-se no artigo 30.

2018, em comparação com 2019 (lei nº 14.212, de 12 de junho de 2018), apresenta as seguintes condições. Em "Diretrizes gerais", o artigo 1º é idêntico, apenas mudando as datas. Em "Das metas e prioridades", há a inclusão, em 2019, de um texto no caput, com os 3º também sendo semelhantes, com exceção das datas. O artigo 4º em 2019 apresenta uma redação mais enxuta em comparação com 2018. Em "Dos critérios e normas de controle", os artigos 5º são idênticos, havendo, em 2019, a inclusão de cinco incisos e, no parágrafo terceiro, II, há a inclusão de um item d). Os artigos 6º são idênticos, com a exclusão, em 2019, de dois parágrafos, sendo também iguais os artigos 7º e 8º apenas modificando o valor das despesas irrelevantes. Em "Das orientações relativas às despesas de pessoal e encargos", os artigos 9º, com exceção das datas, são iguais, assim como os artigos 10, que, em 2019, havendo a exclusão de um parágrafo quarto, que, em 2018, fora vetado. Os artigos 11 possuem caput iguais, com a exclusão em 2019, de parágrafo único apresentado em 2018.

"Da elaboração do orçamento e sua execução", os artigos 12, a despeito de seu teor semelhante, apresentam diferentes redações, sob o veto, em 2019, do parágrafo primeiro, mudança na redação dos parágrafos segundo e terceiro, e a supressão, em 2019, do parágrafo quarto. Os artigos 13 são iguais, como os 14 e 15. No artigo 16, há mudanças de datas, com o veto do inciso VI em 2019, e a inclusão, nesse mesmo ano, de um inciso VIII. Os artigos 17, com exceção das datas, são também iguais. Em "Das alterações do orçamento", os artigos 18 têm o mesmo teor, apesar de uma mudança textual. Já os 19, com exceção de datas, são iguais em seus caput, mas havendo, em 2019, a inclusão de um vetado parágrafo único, que, apesar disso, não aparece na lei de 2018. Em "Do orçamento de Investimento de Empresas", os artigos 20 são iguais, assim como em "Do orçamento da Seguridade Social", em que os artigos 21 apresentam a mesma redação.

Em "Das alterações na legislação tributária", os artigos 22 são iguais, com exceção de um parágrafo único, vetado em 2019, e que não consta na lei de 2018. Os artigos 23 são iguais,

havendo apenas uma complementação textual em 2018. Em "Repasses às entidades não governamentais - terceiro setor", os artigos 24 são iguais, com exceção das datas, assim como o artigo 25, que, em 2018, apresenta apenas uma complementação em relação às Organizações Sociais da Sociedade Civil (OSC). Nas "Disposições gerais e finais", os artigos 26 e 27 são idênticos, com o artigo 28 apresentando diferentes redações, com 2018 possuindo a inclusão de um parágrafo único. Os artigos 29 e 30 são idênticos. Já a comparação entre 2019 e 2020 (lei nº 14.371, de 30 de julho de 2019) dá-nos os seguintes resultados.

Em "Diretrizes gerais", há similaridade do artigo 1º, mudando-se as datas, o mesmo ocorrendo em "Metas e prioridades", com os artigos 2º, 3º e 4º. Em "Dos critérios e normas de controle", os artigos 5º são iguais, havendo, em 2020, o veto do inciso IV. No parágrafo quinto, há modificação textual, com 2019 apresentando parágrafos sexto e sétimo. Os artigos 6º são iguais, havendo a inclusão, em 2019, de um artigo 7º, com dois parágrafos, e os artigos 7º (2020) e 8º (2019) sendo idênticos, havendo apenas a mudança dos valores das despesas irrelevantes. Em "Das orientações relativas às despesas de pessoal e encargos", os artigos 8º (2020) e 9º (2019) são idênticos, com exceção das datas, assim como o 9º (2020) e 10 (2019) e 10 (2020) e 11 (2019). Em "Da elaboração do orçamento e sua execução", há mudança de texto em relação aos artigos 11 (2020) e 12 (2019). O parágrafo primeiro, vetado em 2019, apresenta redação em 2020, apesar de este texto não aparecer em 2019. Os artigos 12 (2020) e 13 (2019) são idênticos, como os 13 (2020) e 14 (2019), com exceção das datas.

Os artigos 14 (2020) e 15 (2019) são iguais, com exceção dos vetos no último ano, dos incisos IV e V, que não aparecem em 2019. Os 15 (2020) e 16 (2019), além das datas, há mudança (veto) no inciso VI, em 2019 além de este apresentar a mais um inciso VIII e um parágrafo único. Os artigos 16 (2020) e 17 (2019) são iguais, com exceção das datas, e o veto de um parágrafo único, em 2020, que não aparece em 2019. Em "Das alterações do orçamento", os artigos 17 (2020) e 18 (2019) são idênticos, apresentando divergências de datas e o veto de um parágrafo único, em 2019. Em "Do orçamento de Investimento de Empresas" os artigos 19 (2020) e 20 (2019) apresentam divergências apenas no caput do artigo em que é tratado o orçamento de investimento das empresas, com 2020 apresentando apenas inciso I e apenas um parágrafo único.

Em "Do orçamento da Seguridade Social", há identidade dos artigos 20 (2020) e 21 (2019). Em "Das alterações na legislação tributária", os artigos 21 (2020) e 22 (2019) são idênticos, como os 22 (2020) e 23 (2019). Em "Repasses às entidades não governamentais - terceiro setor", os artigos 23 (2020) e 24 (2019) são iguais, modificadas apenas pelas datas,

assim como os artigos 24 (2020) e 25 (2019). Em "Disposições gerais e finais", há identidade entre os artigos 25 (2020) e 26 (2019), 26 (2020) e 27 (2019) e 27 (2020) e 29 (2019), com 2020 terminando no artigo 28 e 2019, no artigo 30.

Abaixo, podemos perceber os percentuais relativos às comparações gerais, que nos dá um total, entre 2010 e 2020, de 80,85% de similaridade. Em relação ao número de artigos, podemos perceber que, com exceção de 2016, que apresenta 47 artigos -e que, como explicado, acaba tendo um teor bastante parecido com 2015 - há uma manutenção dos números.

Quadro 6 - Dados referentes às LDOs de Ribeirão Preto entre 2010 e 2020

Ano	Combinação (%)	Idêntico(%)	Pequenas alterações (%)	Significado relacionado(%)	Palavras omitidas(%)	Palavras similares
2010-2011	86,7	84	2,2	0,5	0	2,6k
2011-2012	76,2	75	1,1	0,1	0	2,9k
2012-2013	97,5	94,8	2,5	0,1	0	3k
2013-2014	90,8	88,5	2	0,2	0	2,9k
2014-2015	71,1	69,5	1,4	0,3	0	2,2k
2015-2016	75,2	72,4	2,5	0,3	0	2,6k
2016-2017	77,3	75,5	1,2	0,6	0	2,4k
2017-2018	66,5	63,5	2,2	0,8	0	2,3k
2018-2019	83,4	80	3,1	0,4	0	2,8k
2019-2020	83,8	81,9	1,8	0,2	0	2,5k
Média	80,85	78,51	2	0,35	0	-

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 7 - Número de artigos constantes nas LDOs de Ribeirão Preto entre 2010 e 2020

Anos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nº de artigos	28	34	29	31	29	33	47	31	30	30	28

Fonte: Elaborado pelo autor

3.4 São José do Rio Preto e o período 2010 a 2020: considerações fiscais

São José do Rio Preto, no período relativo de 2010 a 2020, pode ser sumarizada abaixo. O prefeito Valdomiro Lopes, do PSB, venceu as eleições municipais de 2008, e passou a realizar uma política fortemente focada no investimento público. Como exemplos, podemos perceber que seriam empreendidas, a partir de 2009, “reformas e construções de prédios públicos, além de recuperar ruas e avenidas por meio dos serviços de tapa-buracos e recapeamento” (DIÁRIO DA REGIÃO, 2009). Uma das secretarias que, inclusive, recebem maior estímulo financeiro seria a de Desenvolvimento Econômico, que, em relação ao governo anterior ao de Lopes, veria sua receita aumentar 153,21% (DIÁRIO DA REGIÃO, 2009)

Não à toa como consequência disso, a LOA rio-pretense referente ao ano fiscal de 2010 e elaborada em 2009, em seu artigo 30, listou uma série de serviços públicos a serem realizados pela Prefeitura, sob um rol de 75 incisos, com várias emendas modificativas (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2009b). É possível, portanto, observar uma dinâmica de investimentos a ser perseguida pelo Município, que passa a atuar na empregar seus esforços para a realização de obras.

O PAC, por seu turno, também passa a fazer parte das rotinas de investimentos de São José do Rio Preto. Em dezembro de 2010, o prefeito Lopes conseguiria aprovar todos os projetos, pelo Governo Federal, referentes ao combate das enchentes na cidade, num montante de cerca de R\$130 milhões, com as licitações tendendo a ser encerradas, com a vitória dos licitantes, em meados do ano seguinte. Com vistas a dar explicações das obras empreendidas pelo município, podemos observar, no site da própria prefeitura, a seguinte declaração:

O segundo ano de Governo de Valdomiro Lopes fecha com saldo extremamente positivo. São José do Rio Preto se tornou um canteiro de obras, com realizações espalhadas em todos os cantos da cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2010).

Dando sequência, em maio de 2011, o governo municipal, por seu turno, iniciaria outras obras, desta vez de revitalização do Calçadão, sob recursos federais, do Ministério do Turismo, que direcionou R\$2 milhões, e próprios, R\$900 mil, totalizando R\$2,9 milhões. Mais um exemplo da visão desenvolvimentista da prefeitura rio-pretense é observado pelas palavras do então secretário de Desenvolvimento Econômico e de Negócios do Turismo de Rio Preto, Carlos de Arnaldo da Silva Filho. Segundo este político, essa iniciativa do poder público iria “gerar emprego e azeitar a economia.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2011).

Com relação às obras financiadas pelo governo federal, via PAC, a Prefeitura, quatro anos depois (2014), renovaria vínculos com tal Plano, recebendo outros R\$190 milhões, desta vez visando ao atendimento do Plano de Mobilidade Urbana. Aqui, portanto, observa-se uma liderança do setor público na primeira metade da década de 2010, sob a mesma toada, previamente apresentada, pela União e por Ribeirão Preto. Ou seja, as prefeituras perseguiram um objetivo de reforçar o investimento, como ente capaz de, agindo, estimular o setor privado a perseguir caminhos mais adequados ao crescimento econômico.

Entretanto, a partir de 2015, a crise passa a sentir os efeitos da crise vindoura. Em setembro daquele ano, o prefeito Valdomiro Lopes, em artigo escrito para um jornal da cidade, *Diário da Região*, apresenta suas preocupações com relação à redução da atividade econômica. Em suma, Lopes apresenta os seguintes argumentos:

Assumimos em 2009; e 2010 foi o ano de colher os frutos das medidas administrativas de ajuste e de recuperação de receitas do ano anterior. *Em 2011 e 2012, tivemos grandes investimentos, com recursos da União e do Estado, mas com elevadas contrapartidas nos cofres municipais* (LOPES, 2015, grifo nosso)

Continuando, para o prefeito: “Hoje (2015), infelizmente, estados e municípios sentem o impacto das medidas restritivas do ajuste fiscal” (LOPES, 2015). Com isso, é perceptível que o prefeito se ressentia do esgotamento dos recursos públicos como motor do desenvolvimento municipal, assumindo que, nos anos anteriores de sua administração, que se iniciara em 2008 e seria renovada, via reeleição, em 2012.

Ainda no mesmo artigo, o prefeito observa que, com a “constatação, desde janeiro, de recuo na receita de impostos” (LOPES, 2015), a Secretaria da Fazenda, objetivando a arrecadação da prefeitura, ofereceria descontos de impostos aos contribuintes considerados bons pagadores.

Os anos que se seguem são de gravidade na receita municipal. Ainda em 2015, São José do Rio Preto observou uma receita menor em relação à previsão - esta, vaticinada na casa dos R\$760 milhões, seria de R\$716 milhões, representando, assim, uma queda de R\$44 milhões. No bojo da elaboração do orçamento para 2015, inclusive, é possível observar que algumas secretarias precisaram abrir mão de recursos. Um dos exemplos seria a Secretaria da Cultura. Comandada, à época, por Alexandre Costa, tal unidade precisou se adequar para funcionar com uma redução de receita na casa dos 30%. Segundo o próprio secretário, “o momento é crítico em todo o país” (DIÁRIO DA REGIÃO, 2016). Continuando, para o político

Entendo que a prefeitura apresenta uma proposta orçamentária que condiz com a realidade daquilo que arrecada e, ao mesmo tempo, dentro das prioridades emergenciais do município. (DIÁRIO DA REGIÃO, 2016)

Acerca dessa questão, inclusive, a atriz Beta Cunha, reconhece que, apesar da necessidade de o Executivo realizar tais modificações quando necessário, a cultura, nacionalmente falando, solicita no mínimo o repasse de 1% das receitas municipais (G1 RIO PRETO E ARAÇATUBA, 2016). A própria elaboração da LOA para o ano de 2016 foi cercada de bastante contestação. Ano de eleição, o prefeito precisaria administrar o município com R\$1,8 bilhão, o que, de certa forma, traria pouca margem para novos investimentos e, conseqüentemente, possibilitar a eleição de um sucessor. O então líder do governo na Câmara, Dorival Lemes, seria mais um a atestar que a crise no país afetara sobremaneira também o município. Segundo o vereador:

Sabemos que o país passa por uma crise muito forte e em Rio Preto não é diferente. Nosso orçamento foi planejado pelos secretários e qualquer mudança pode prejudicar o trabalho (GAZETA DE RIO PRETO, 2015)

As emendas apresentadas pelos vereadores, àquela altura, também seriam rejeitadas, o que fez o vereador Renato Pupo, que mostrar-se indignado com a posição do prefeito, que acabava por não atender aos anseios da Câmara Municipal (GAZETA DE RIO PRETO, 2015). No segundo quadrimestre daquele mesmo ano, seria constatado pela prefeitura um déficit de

16,8% na arrecadação, apesar de a secretária da Fazenda, Mary Brito, garantir que as contas do município estavam em equilíbrio. Ao final do mesmo 2015, arrecadou-se apenas 86,8% da meta, com frustração do IPTU em 16,2%, com, em contrapartida, um pagamento de 84,8%, do ITBI, que ficou apenas no montante de 87,9% (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2015).

Para 2016, orçamento da cidade acabou crescendo abaixo da inflação, fator que, para o secretário de Planejamento, Milton Assis, não deveria ser visto de forma “(...) nem pessimista (...) nem demasiadamente otimista” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2015), pois, ao contrário de outros municípios, Rio Preto estaria preparada para o enfrentamento da crise. Em 2016, aliás, a Prefeitura rio-pretense continuaria registrando problemas de arrecadação, a despeito da previsão do responsável pelo planejamento. Após frustrações na arrecadação do ISS e do IPTU, além de repasses menores do Estado e da União, a secretária da Fazenda, Mary Brito, acabou por atribuir à recessão os problemas financeiros do município. Segundo a política, “Mostra que estamos em plena recessão. A culpa é da crise econômica” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2016).

As eleições de 2016 acabariam por levar Edinho Araújo à Prefeitura. O candidato do MDB, todavia, assumiu o cargo observando, logo em seu primeiro ano, um déficit de R\$360 milhões, com os repasses que deveriam ter sido realizados ficando cerca de R\$400 milhões abaixo do originalmente previsto, além da manutenção da arrecadação de tributos, como o IPTU, mantendo-se abaixo do esperado.

Com isso, ao contrário do ocorrido nos primeiros anos referentes à pesquisa, houve significativo impacto sobre os investimentos públicos - previa-se, à infraestrutura, a destinação de pouco mais de R\$200 milhões, sendo efetivamente repassados R\$76 milhões, todavia (MARQUES,2018). Em novembro anterior, já se previa uma queda de cerca de R\$11 milhões na arrecadação, trazendo, como antecipara Angelo Bevilacqua, secretário da Fazenda, um rombo maior na dívida no município (DIÁRIO DA REGIÃO, 2017).

Contudo, a partir de 2018, houve a adoção de uma política de cunho mais ortodoxo na Prefeitura. Os cortes nos gastos do município, já registrados em 2017, apesar do rombo (G1 RIO PRETO E ARAÇATUBA, 2017), passaram a surtir efeito. Se, antes, o déficit público impactara, inclusive, os investimentos públicos em infraestrutura, colocando-os em patamares

50% menores que o previsto, o que levou a prefeitura a fechar suas contas em R\$360 milhões no vermelho, agora, seria possível registrar um superávit de R\$70 milhões.

Um dos fatores, aliás, que permitiu essa evolução nas contas municipais foi a renegociação da dívida de tributos com os contribuintes, através do chamado PPI - Programa de Parcelamento Incentivado, que, do total conseguido em caixa, foi responsável por quase a metade (R\$32 milhões) (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2019). Para o prefeito Araújo, inclusive,

Somos exemplo para outras cidades e estados. Estamos com as contas no azul. Quero parabenizar o esforço de todos os servidores públicos, concursados e comissionados, dos secretários, e dos presidentes de autarquias e empresas públicas pelo empenho em fazer com que tivemos esse resultado (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2019).

Continuando, para o prefeito

Todas as áreas de governo fizeram economia, usaram a criatividade na gestão, e o resultado é o equilíbrio nas contas públicas. Cautela, responsabilidade, criatividade, foram a chave para os bons resultados alcançados em 2018 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2019).

Com tal alívio nas contas públicas, aliás, seria possível recuperar o ímpeto no investimento público, (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2019), permitindo ao município recuperar uma posição confortável no que se referia à mesma lógica do início da década. O resultado disso foi que, para 2019, foi possível obter um orçamento de quase R\$2 bilhões, refletindo em cerca de R\$400 milhões em investimentos (G1 RIO PRETO E ARAÇATUBA, 2018). Tal questão, aliás, não reverberaria positivamente apenas para 2019: para 2020, o orçamento aprovado seria de cerca de 5,5% maior que o do ano anterior (G1 RIO PRETO E ARAÇATUBA, 2019). Desse modo, é possível observar uma capacidade financeira maior de São José do Rio Preto a partir de 2018. Com a adoção de uma política mais ortodoxa, o município pôde, inclusive, recuperar um maior ímpeto orçamentário e de investimento, recuperando-se dos efeitos da crise que o afligiram fortemente em meados da década de 2010. A seguir, acompanhem as questões relativas à sua LOA no período analisado.

3.4.1 São José do Rio Preto: análise da Lei Orçamentária Anual no período 2010 a 2020

Entre as leis de 2010 (nº 10.529, de 01/12/2009) e de 2011 (nº 10.845, de 30/11/2010), com ambas possuindo 15 artigos, há igualdade entre os artigos 1º, diferindo-se apenas os valores e as datas. Os artigos 2º também são iguais, assim como os 3º (modificando-se apenas os valores) e 4º (mudando-se as datas). Nos artigos 5º, há mudanças nos incisos I, com em 2010 havendo referência à “Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 10.432, de 24/07/2009 (...)” (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2009b), ao passo que, em 2011, há o texto “Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 10.698, de 22/07/2010 (...)” (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2010b). Os artigos 6º mantêm-se iguais, assim como os artigos 8º, 9º, 10, 11 (neste último, modificação apenas de datas), 12, 13 (novamente em datas), 14 e havendo o encerramento de ambas no 15.

Entre 2011 e 2012 (lei nº 11.069, de 15/12/2011), há igualdade entre os artigos 1º e 4º, modificando-se apenas datas e valores. Os artigos 5º também são iguais, havendo modificação de datas, mas para 2012, entretanto, desaparecem os oito incisos e o parágrafo único constantes em 2011. Os artigos 6º possuem redações diferentes, com, em 2012, existindo referência aos “créditos adicionais suplementares” (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2011b). Os artigos 7º possuem redações diferentes, com 2012 resumindo boa parte do teor que trabalham os artigos 7º, 8º e 9º, em 2011, a saber, a questão do “controle orçamentário”, distinção assim como apresentada no artigo 8º. O artigo 9º, em 2012, possui redação análoga ao artigo 11, em 2011, modificando-se apenas as datas. O artigo 10, em 2012, possui redação nova, trazendo, em seu bojo, as “metas e ações administrativas” (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2011b), apresentando emendas aditivas. Em 2012, há o encerramento desse instrumento legal.

Entre 2012 e 2013 (lei nº 11.274, de 04/12/2012), que possui 11 artigos, os artigos 1º passam a apresentar a seguinte distinção, além de datas e valores: “Lei Federal nº 4.320/64, Lei Complementar Federal nº 101/00 (...)” (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2011b), que aparece em 2012, é reduzido para 2013, a saber, é suprimido o termo “Federal”, no primeiro momento, e o “Complementar”, no segundo. O intervalo entre os artigos 2º e 6º, com diferença de valores e datas, são iguais. Os artigos 7º apresentam redações diferentes, mas com o mesmo teor, assim como o parágrafo único constante. Os artigos 8º apresentam diferenças em suas redações, mas sob o mesmo teor. O parágrafo primeiro possui modificação na posição do texto, e o segundo apresenta, em 2013, a palavra *caput* grafada entre aspas, ao passo que em 2012 aparece em *itálico*. Os artigos 9º são iguais. Os 10º, *caput*, são iguais, diferindo-se no inciso I, em 2012, as

emendas aditivas, e em 2013 a presença de um acréscimo no anexo 2. Ambas encerram-se no artigo 11.

Entre 2013 e 2014 (lei nº 11.405, de 28/11/2013), que possui 10 artigos, há igualdade entre os artigos 1º e 2º, modificando-se apenas os valores. Os artigos 3º apresentam apenas, em 2014, o acréscimo do texto “(...) e Câmara Municipal” (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2013b), sendo nos demais iguais. Do artigo 4º ao 9º, com exceção de datas e valores, há nova igualdade. No artigo 10, em 2014, há a seguinte redação:

Fica incorporado na presente Lei e respectivos Anexos, a meta e ação administrativa, aprovada através de emenda do Poder Executivo, conforme especifica abaixo:

I - acrescenta no seu Anexo 2 - consolidada por natureza de Despesa sintética, bem como aos correspondentes desdobramentos funcionais programáticos por órgãos referidos nos demais Anexos, da dotação para atendimento das despesas com diárias, em observância de códigos AUDESP, conforme a seguinte codificação:

3.3.9.0.14.00 - Diárias - Pessoal . (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2013b)

O artigo 10, em 2014, encerra a presente lei. Entre 2014 e 2015 (lei 11.683, de 19/12/2014), com 11 artigos, há analogia entre os artigos 1º e 6º, à diferença de valores e datas, No artigo 7º constata-se a seguinte diferença, que é suprimida para 2015, com o texto “(...) criando elementos de despesa e fontes de recursos dentro de cada projeto ou atividade, se necessário.” (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2013b). No artigo 8º, há a supressão de texto análogo (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2013b). Os artigos 9º são iguais, com o artigo 10 em 2014 sendo vetado, havendo seu encerramento no artigo 11. Entre 2015 e 2016 (lei nº 11.850, de 30/11/2015), com 10 artigos, há analogia entre os artigos 1º e 7º, modificando-se apenas valores e datas quando pertinentes. Já nos artigos 8º há as seguintes modificações. Em 2015:

Ficam as entidades da administração indireta autorizadas a abrir por atos próprios créditos adicionais suplementares em suas dotações, respeitando o limite estabelecido no artigo 5º desta lei, calculado sobre o valor consignado para cada autarquia e empresa. (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2014b)

Em 2016:

As entidades da administração direta, respeitando o limite estabelecido no artigo 5º desta lei, calculado sobre o valor consignado e individualmente considerado para cada autarquia e empresa poderão ter abertos em seu favor,

através de Decreto, créditos adicionais suplementares. (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2015b)

Os artigos 9º são iguais, havendo o encerramento de 2016 no artigo seguinte. Entre 2016 e 2017 (lei nº 12.581, de 20/12/2016), constante com 12 artigos, há identidade entre os textos do artigo 1º ao 9º, com mudanças de valores e datas quando necessários. No artigo 10, de 2017, há a seguinte redação:

Ficam incluídas na Lei Municipal nº12.269, de 19 de julho de 2016, que estabelece as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2017 e na Lei Municipal nº 11.357, de 25 de julho de 2013, que estabelece o Plano Plurianual para o quadriênio 2014/2017, as unidades e ações na forma de ANEXO DE ALTERAÇÕES PPA/LDO desta lei. (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2016b)

O artigo 11, em 2017, é vetado, com a lei se encerrando no 12. Entre 2017 e 2018 (lei nº 12.880, de 21/12/2017), com 16 artigos, possuem mais divergências. O artigo 1º apresenta diferenças textuais, com este, em 2018, apresentando parte do que é apresentado no artigo 1º da lei anterior, com relação aos instrumentos legais e constitucionais que regem o presente instrumento. No artigo 2º há a apresentação da receita correspondente ao Exercício, que fora desmembrado do artigo 1º da lei de 2017, fazendo apenas divisão entre o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social. Há a remoção de um parágrafo único e a inclusão de outros dois parágrafos. Os artigos 3º divergem de textos, com apresentação de parágrafos segundo e terceiro.

Os artigos 4º demonstram apenas divergências de valores, ao passo que no 5º há mudanças de texto. No artigo 6º, de 2018, que apresenta o texto do artigo 5º, de 2017, há mudança nos valores de abertura de créditos adicionais suplementares, passando de 35%, em 2017, para 20%, em 2018. No artigo 7º, de 2018, há a analogia de texto com o artigo 6º, de 2017, com a inclusão de um ponto V, a saber, “(...) que utilizam recursos de superávit financeiro apurado em balanço e de excesso de arrecadação decorrente de convênios e operações de crédito.” (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2017b). O artigo 8º (2018) apresenta igualdade com o artigo 7º (2017), assim como os artigos 9º (2018) e 8º (2017). Os artigos 10 apresentam distinção, com 2018 fazendo referência à realização de “(...) operações de crédito com destinações específicas vinculadas aos projetos, nos termos da legislação em vigor (...)” (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2018b).

O intervalo entre os artigos 11 e 15 (2018) traz temas não abordados pela lei de 2017, encerrando-se no artigo 16. Entre 2018 e 2019 (lei nº 13.064, de 13/12/2018), que possui 15 artigos, há igualdade entre os artigos 1º e 14, com a pertinente mudança de datas e valores. O artigo 15, vetado na lei do ano anterior, é a que encerra a lei mais atual. Entre 2019 e 2020 (lei nº 13.369, de 27/11/2019), há novamente 15 artigos, havendo, em todo o corpo da lei, igualdade entre os textos, com diferença de valores e datas, quando forem necessários. Abaixo, observemos o percentual apresentado pelo software Copyleaks e, em seguida, o número de artigos contantes nas LOAs de cada ano.

Quadro 8 - Dados referentes às LOAs de São José do Rio Preto entre 2010 e 2020

Ano	Combinação (%)	Idêntico(%)	Pequenas alterações (%)	Significado relacionado(%)	Palavras omitidas(%)	Palavras similares
2010-2011	96,9	95,5	0,7	0,7	0	1,2k
2011-2012	31,5	30,1	0,7	0,7	0	384
2012-2013	68,5	63,7	3,9	0,8	0	736
2013-2014	87,8	85,8	0,7	1,3	0	824
2014-2015	95,1	93,7	0,1	1,3	0	816
2015-2016	90,7	89	0,5	1,2	0	766
2016-2017	96,5	95	0,4	1,1	0	791
2017-2018	58,4	54,3	3,6	0,6	0	509
2018-2019	97,1	92,7	3,1	1,3	0	1k
2019-2020	96,1	94,3	1	0,7	0	1k
Média	81,86	79,41	1,47	0,97	0	-

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 9 - Número de artigos constantes nas LOAs de São José do Rio Preto entre 2010 e 2020

Anos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nº de artigos	15	15	11	11	10	11	10	12	16	15	15

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 10 - Percentual na variação da funcional-programática nas LOAs de São José do Rio Preto entre 2010 e 2015

Ano/funcional-programática	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Legislativa	1,51%	1,41%	1,25%	1,15%	0,96%	1,1%
Administração	19,57%	19,43%	18,03%	17,36%	15,65%	16,57%
Defesa Nacional	0,036%	0,009%	0,008%	0,009%	0,003%	0,003%
Segurança pública	0,14%	0,14%	0,1%	0,07%	0,09%	0,09%
Assistência social	2,2%	1,92%	1,84%	1,58%	1,63%	1,7%
Previdência Social	4,94%	4,35%	3,81%	4,5%	4,02%	4,12%
Saúde	21,68%	22,72%	19,63%	18,48%	16,14%	16,85%
Trabalho	0,11%	0,26%	0,3%	0,11%	0,1%	0,15%
Educação	21,9%	21,38%	18,7%	19,73%	17,07%	18,74%
Cultura	0,44%	0,54%	0,42%	0,35%	0,3%	0,28%
Direitos da Cidadania	0,01%	0,007%	0,005%	0,004%	0,007%	0,007%
Urbanismo	5,2%	6,42%	5,9%	12,74%	16,34%	10,51%

Habitação	1,37%	1,12%	0,37%	0,89%	4,77%	0,83%
Saneamento	11,62%	7,64%	16,97%	12,2%	12,09%	16,4%
Gestão ambiental	2,38%	3,26%	3%	2,43%	2,56%	4%
Agricultura	0,16%	0,07%	0,09%	0,05%	0,06%	0,09%
Comércio e Serviços	0,074%	0,038%	0,03%	0,02%	0,06%	0,15%
Transporte	1,07%	0,91%	2,09%	1,8%	2%	2,14%
Desporto e Lazer	1,02%	1,74%	1,72%	1,24%	1%	1,64%
Encargos Especiais	4,24%	3,65%	3,26%	3,06%	3,34%	3,77%
Reserva de contingência	0,23%	2,84%	2,36%	2,14%	1,82%	0,82%

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 11 - Percentual na variação da funcional-programática nas LOAs de São José do Rio Preto entre 2016 e 2020

Ano/funcional-programática	2016	2017	2018	2019	2020	Média
Legislativa	1,16%	1,27%	1,27%	1,26%	1,25%	1,12%
Administração	17,66%	17%	18,18%	16,23%	16,72%	17,49%
Defesa Nacional	0,005%	0,006%	0,006%	0,005%	0,008%	0,009%
Segurança pública	0,07%	0,05%	0,05%	0,05%	0,06%	0,083%
Assistência social	1,68%	1,53%	1,79%	1,56%	1,47%	1,72%
Previdência Social	5,06%	5,01%	5,21%	5,46%	6,89%	4,85%
Saúde	17,14%	15,66%	17,45%	18,02%	18,3%	18,37%

Trabalho	0,1%	0,1%	0,15%	0,14%	0,17%	0,15%
Educação	18,62%	17,81%	19,05%	18,07%	18,43%	19,04%
Cultura	0,2%	0,16%	0,2%	0,2%	0,26%	0,3%
Direitos da Cidadania	0,007%	0,007%	0,007%	0,007%	0,008%	0,007%
Urbanismo	10%	12,13%	11,6%	12,4%	11,05%	10,39%
Habitação	0,5%	0,43%	0,4%	0,33%	0,3%	1,03%
Saneamento	15,59%	14,01%	12,27%	12,36%	9,22%	12,76%
Gestão ambiental	4,07%	4,39%	4%	3,5%	3,65%	3,38%
Agricultura	0,23%	0,23%	0,14%	1,76%	1,75%	0,41%
Comércio e Serviços	0,16%	0,15%	0,74%	0,27%	0,5%	0,2%
Transporte	1,9%	2%	2,22%	2,25%	2,66%	1,91%
Desporto e Lazer	1,35%	1,05%	0,9%	0,7%	0,7%	1,19%
Encargos Especiais	4%	5,1%	4,16%	4,95%	6,5%	4,18%
Reserva de contingência	0,55%	2%	0,26%	0,2%	0,13%	1,21%

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 12 - Variâncias e desvios-padrões da funcional-programática nas LOAs de São José do Rio Preto entre 2010 e 2020

Variância/funcional-programática	Variância populacional	Variância amostral	Desvio padrão populacional	Desvio padrão amostral
Legislativa	0,145	0,160	0,140	0,147
Administração	1,414	1,556	1,189	1,247
Defesa Nacional	7,75E-05	8,53E-05	0,0088	0,0092

Segurança pública	0,0100	0,0011	0,0316	0,0332
Assistência social	0,0403	0,044	0,2	0,211
Previdência Social	0,674	0,742	0,821	0,861
Saúde	4,475	4,859	2,102	2,204
Trabalho	0,004	0,0046	0,064	0,067
Educação	1,929	2,122	1,389	1,457
Cultura	0,0132	0,0145	0,115	0,121
Direitos da Cidadania	2,08E-06	2,29E-06	0,0014	0,0015
Urbanismo	10,265	11,292	3,204	3,360
Habitação	1,515	1,667	1,231	1,291
Saneamento	7,432	8,175	2,726	2,859
Gestão ambiental	0,462	0,508	0,6799	0,713
Agricultura	0,402	0,442	0,632	0,662
Comércio e Serviços	0,047	0,0516	0,217	0,227
Transporte	0,236	0,259	0,485	0,509
Desporto e Lazer	0,133	0,146	0,365	0,382
Encargos Especiais	0,919	1,011	0,959	1,005
Reserva de contingência	0,952	1,048	0,976	1,023

Fonte: Elaborado pelo autor

Com relação à funcional-programática em São José do Rio Preto, podemos observar que, pelas medições de variância e desvio padrão, as relações entre as rubricas e suas variações ao longo do período 2010 a 2020 são baixas. A partir das 21 rubricas listadas pelo orçamento rio-pretense, 15 delas apresentam desvios padrões abaixo de um (ou seja, 71,42% delas). Com valores entre 1 e 2, três delas, totalizando 14,3%. Entre 2 e 3, duas rubricas, o que nos apresenta um percentual de 9,52%. Já entre 3 e mais, temos uma, com 4,76% do total representado. Dessa

forma, peguemos o exemplo dessa última rubrica, com desvio padrão acima de três (urbanismo, com 3,204).

Por ela, podemos observar uma distinção significativa nos anos avaliados. De 2012 para 2013, por exemplo, os repasses a essa funcional-programática mais que dobram, indo de 5,9%, no primeiro ano, para 12,2% no último, chegando em 2014 a 16,34% da despesa total do município. Todavia, já em 2015, o orçamento destinado a essa área cai para a casa dos 10%, ficando, em 2020, em 11,05%. A título de comparação utilizemos a rubrica Direitos da Cidadania. Em sete dos anos avaliados, ela apresenta a manutenção do percentual de 0,007% dos repasses orçamentários, fator que leva seu desvio padrão a ser considerado em 0,0014. Dessa forma, há uma significativa manutenção dos valores repassados, que mantêm uma forte estabilidade ao longo do período, o que nos leva a perceber que, com 71,42% dessas unidades mantendo-se com desvios padrões entre 0 e 1, há significativa manutenção dos repasses orçamentários do município de São José do Rio Preto.

Do total do orçamento repassado, podemos observar que, entre 0 a 1 de desvio padrão, ou seja, de maior estabilidade, que 19,53% do total orçamentário médio no período relativo de 2010 a 2020 foi destinado às rubricas a elas pertencentes - apesar de em quantidade de funcional-programática elas representarem o maior número. Já aquelas que possuem desvio padrão entre 1 e 2, há um repasse no período que totaliza 37,56%, ao passo que, entre 2 e 3, o total de recursos foi, em média, 31,13%. Com desvio padrão acima de 3, apenas a rubrica Urbanismo é observada, totalizando 10,39% do total médio destinado no período. Dessa feita, é possível concluir que, de acordo com o total de orçamento médio repassado no período compreendido entre 2010 e 2020, há um predomínio daquelas funcional-programáticas localizadas no desvio padrão entre 1 e 2, reforçando que há, assim, uma baixa variação nos repasses orçamentários em São José do Rio Preto - acima de 3, aliás, ou seja, de maior variância, é onde se encontra o menor valor repassado, como já dito acima. A seguir, vejamos as questões relacionadas à LDO do município.

3.4.2 São José do Rio Preto: análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias no período 2010 a 2020

A análise das LDOs de São José do Rio Preto nos demonstra os seguintes resultados. Fazendo uma análise a partir dos capítulos apresentados na legislação, podemos concluir que, de 2010 a 2017, há, por exemplo, uma permanência do texto do Capítulo I, “Das Disposições Preliminares”, havendo a repetição com exceção dos anos aos quais a lei fora elaborada. Podemos exemplificar o texto a partir de sua reprodução em 2010 e 2017, respectivamente. Eis as redações:

Art. 1º - Em cumprimento ao disposto na Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, são estabelecidas as diretrizes orçamentárias para o Exercício de 2010, compreendendo:

- I – as metas e prioridades da administração pública municipal;
- II – metas fiscais, passivos e outros riscos;
- III – diretrizes gerais para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2010 e suas alterações;
- IV – disposições relativas à despesa com pessoal;
- V – organização e estrutura do orçamento;
- VI – proposta de alteração da legislação tributária;
- VII – disposições gerais e finais. (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2009a)

E a de 2017:

Art. 1º - Em cumprimento ao disposto na Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, são estabelecidas as diretrizes orçamentárias para o Exercício de 2017, compreendendo:

- I – as metas e prioridades da administração pública municipal;
- II – metas fiscais, passivos e outros riscos;
- III – diretrizes gerais para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2017 e suas alterações;
- IV – disposições relativas à despesa com pessoal;
- V – organização e estrutura do orçamento;
- VI – proposta de alteração da legislação tributária; e
- VII – disposições gerais e finais (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2016a).

Dando continuidade, no Capítulo II, “Das Metas e Prioridades”, novamente de 2010 a 2017, há equivalência nos artigos que lhe compõem. Os artigos 2º, 3º e 4º são iguais e, reforçando o que já fora colocado acima, mudam-se apenas as datas nos dois últimos. Dessa feita, há uma repetição textual a qual vale a pena ser reproduzida abaixo, para a percepção dessa permanência. Novamente se valendo das redações expostas nas leis de 2010 e 2017, podemos observar o seguinte:

Art. 2º - Esta Lei fixa as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2017, em conformidade com o artigo 165, § 2º, da Constituição Federal, Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e Lei Orgânica do Município, orienta a elaboração da respectiva lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e atende às determinações impostas pela Lei

Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional.

Parágrafo Único - As disposições desta Lei alcançam todos os órgãos da administração direta e indireta.

Art. 3º - A elaboração da proposta orçamentária do Município abrangerá os Poderes Executivo e Legislativo, entidades da Administração Direta e Indireta, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000, observando-se os seguintes objetivos estratégicos:

I – redução das desigualdades sociais e melhoria da qualidade de vida da população;

II – geração de emprego e renda e preservação dos recursos naturais;

III – promoção dos direitos humanos;

IV – promoção do desenvolvimento sustentável do Município e do crescimento socioeconômico, científico e tecnológico;

V – combate à pobreza, promovendo a cidadania e a inclusão social, mediante projetos e atividades que venham a reduzir as desigualdades entre indivíduos e regiões da cidade;

VI – aperfeiçoamento dos serviços administrativos, buscando maior eficiência dos serviços prestados à população, mediante a celebração de contratos de gestão e da arrecadação;

VII – promoção de assistência integral à criança e ao adolescente;

VIII – continuidade do processo de melhoria da infraestrutura urbana.

Parágrafo Único - A proposta orçamentária anual atenderá às diretrizes gerais e aos princípios da unidade, universalidade e anualidade, não podendo o montante das despesas fixadas exceder a previsão da receita para o Exercício.

Art. 4º - As metas-fim da Administração Pública Municipal para o Exercício de 2010 estão estabelecidas por programas constantes do Plano Plurianual relativo ao período 2010/2013 e especificadas nos anexos que integram esta Lei (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2009a).

E em 2017:

Art. 2º - Esta Lei fixa as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2017, em conformidade com o artigo 165, § 2º, da Constituição Federal, Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e Lei Orgânica do Município, orienta a elaboração da respectiva lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e atende às determinações impostas pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional.

Parágrafo Único - As disposições desta Lei alcançam todos os órgãos da administração direta e indireta.

Art. 3º - A elaboração da proposta orçamentária do Município abrangerá os Poderes Executivo e Legislativo, entidades da Administração Direta e Indireta, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, observando-se os seguintes objetivos estratégicos:

I – redução das desigualdades sociais e melhoria da qualidade de vida da população;

II – geração de emprego e renda e preservação dos recursos naturais;

III – promoção dos direitos humanos;

IV – promoção do desenvolvimento sustentável do Município e do crescimento socioeconômico, científico e tecnológico;

V – combate à pobreza, promovendo a cidadania e a inclusão social, mediante projetos e atividades que venham a reduzir as desigualdades entre indivíduos e regiões da cidade;

VI – aperfeiçoamento dos serviços administrativos, buscando maior eficiência dos serviços prestados à população, mediante a celebração de contratos de gestão e da arrecadação;

VII – promoção de assistência integral à criança e ao adolescente; e

VIII – continuidade do processo de melhoria da infraestrutura urbana.

Parágrafo Único - A proposta orçamentária anual atenderá às diretrizes gerais e aos princípios da unidade, universalidade e anualidade, não podendo o montante das despesas fixadas exceder a previsão da receita para o Exercício.

Art. 4º - As metas-fim da Administração Pública Municipal para o Exercício de 2017 estão estabelecidas por programas constantes do Plano Plurianual relativo ao período 2014/2017 e especificadas nos anexos que integram esta Lei (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2016a).

Continuando, no capítulo seguinte, “Das Metas Fiscais, Passivos e Outros Riscos”, há também, no mesmo período de anos, que compreende os artigos 5º e 6º em todos esses anos, a repetição de seus artigos, com exceção das datas observadas, havendo, a partir de 2014, apenas a retirada do trecho, no artigo 6º, “(...) e o montante das despesas será igual ao das receitas.” (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2012a). Já no Capítulo IV, “Das Diretrizes Gerais para Elaboração e a Execução da Lei Orçamentária de (...)”, há, entre 2010 e 2017, a mudança apenas no título do ano em que a lei se refere.

Todavia, há aqui mudanças que devem ser destacadas no tocante à mudanças de redação. Entre 2010 e 2011, os artigos 13 apresentam redações distintas, havendo igualdade entre os art. 13 (2010) e art. 14 (2014), que, todavia, apresenta, no parágrafo primeiro, a inclusão de novos incisos, passando de IV para VII. Já no parágrafo terceiro do mesmo artigo, uma alteração da emenda constitucional citada (nº 25, em 2010, e nº 58, aprovada em 23 de outubro de 2009, no segundo). Entre estes dois anos, a igualdade se mantém até o artigo 23 (2010) e o artigo 24 (2011), quando tal capítulo se encerra, havendo modificações apenas nas datas. Entre 2011 e 2012, a igualdade, novamente excetuando-se as datas, permanece, o mesmo acontecendo entre 2012 e 2013. Há nova alteração, entre 2013 e 2014, quando o artigo 13 desaparece com seu teor de então, e o artigo 13, de 2014, assumindo o mesmo teor do artigo 14 do ano anterior. O mesmo acontece na comparação entre 2014 e 2015 e 2015 e 2016. Entre 2016 e 2017, há, no artigo 11 do último ano, a inclusão de dois novos parágrafos, com o artigo 22 de 2016 sendo suprimido, levando à igualdade os artigos 22 (2017) e 23 (2016).

No Capítulo V, “Das Disposições relativas a Despesas com Pessoal”, podemos observar que, entre 2010 e 2011, há apresentação de redações diferentes a partir dos parágrafos (em 2010, apresenta-se, no artigo 24, três parágrafos, ao passo que, no artigo 25, o seu análogo em 2011,

apenas dois). No mais, o segundo artigo a aparecer neste item - entre 2010 e 2017, apenas dois artigos são listados no capítulo - mantém sua igualdade no período. No Capítulo seguinte, “Da Organização e da estrutura do Orçamento”, que apresenta apenas um artigo, apresenta distinções apenas na comparação entre 2010 e 2011, quando há a inclusão, no último ano, de um inciso (VI) a mais, em relação a 2010. Em “Das propostas de alteração da legislação tributária”, entre 2010 e 2011, há a inclusão, no último ano, de um inciso (VI) a mais, no artigo 27, análogo, no restante, textualmente ao artigo 26 (2010). E, nos demais anos, até 2017, há equivalência nos artigos que preenchem tal capítulo.

Em "Das Disposições gerais e finais", há igualdade com relação a 2010 e 2011, diferindo-se apenas no artigo 30, em que, no primeiro ano, como já dito, há um rol de 75 incisos de ações administrativas a serem realizadas pela prefeitura. A LDO para 2010 encerra-se com 31 artigos (há um erro de digitação que dobra o artigo 30), ao passo que 2011, com 32 artigos. Entre 2011 e 2012, ocorre igualdade, excetuando-se, obviamente, datas, com 2012 tendo 31 artigos. Entre 2012 e 2013, mantém a equivalência, com o último ano possuindo 32 artigos. Em 2014, há um encerramento com 31 artigos e, na sequência, 2015 termina com 30 artigos, assim como 2016 e 2017.

Para 2018, há uma reestruturação da LDO rio-pretense. Os capítulos anteriormente vigentes se modificam, dando lugar a outros títulos - os oito anteriormente listados dão lugar a 15 novos. Todavia, boa parte do conteúdo é prevalente. Entre 2017 e 2018, podemos observar, aliás, as seguintes questões. Em "Disposições preliminares", capítulo este que mantém seu título em relação a antes, há a reescritura do texto, mas a manutenção do seu teor, no que se refere ao artigo 1º, no caput - havendo a retirada de sete incisos. Vejamos as diferenças. Em 2017:

Art. 1º - Em cumprimento ao disposto na Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, são estabelecidas as diretrizes orçamentárias para o Exercício de 2017, compreendendo:

- I – as metas e prioridades da administração pública municipal;
- II – metas fiscais, passivos e outros riscos;
- III – diretrizes gerais para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2017 e suas alterações;
- IV – disposições relativas à despesa com pessoal;
- V – organização e estrutura do orçamento;
- VI – proposta de alteração da legislação tributária; e
- VII – disposições gerais e finais (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2016a).

Em 2018:

Art. 1º - Esta Lei estabelece, nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição Federal, as diretrizes orçamentárias da Administração Pública Municipal direta e indireta, para o exercício financeiro de 2018 e orientações para elaboração e execução da lei orçamentária anual e dispõe sobre as alterações na legislação tributária.

Parágrafo Único - Além das normas a que se refere o caput, esta Lei dispõe sobre a autorização para aumento das despesas com pessoal de que trata o art. 169, § 1º, da Constituição, e sobre as exigências contidas na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000. (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2017a)

No capítulo seguinte, que passa a se chamar “Das metas e prioridades da administração municipal”, o artigo 2º, em 2018, passa a ter o mesmo teor do artigo 3º, em 2017, havendo, inclusive, a mesma redação dos oito incisos deste e de seu parágrafo único. o 4º, de 2017, possui redação diferente, mas o mesmo teor do artigo 3º (2018). O próximo, denominado agora “Das metas fiscais”, há equivalência entre o caput do artigo 5º (2017) ao do artigo 4º (2018), incluindo-se referência a oito tabelas. O capítulo V, da “Reserva de Contingência”, apresenta um artigo 6º com redação mais enxuta em relação ao texto que, em 2017, é apresentado no artigo 14, no capítulo “Das Diretrizes gerais para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2017.” Em “Da programação financeira, cronograma mensal de desembolso, metas bimestrais de arrecadação e limitação de empenho”, os artigos 8º e 9º, em 2018, apresentam redação ampliada do artigo 15, em 2017, constante no mesmo capítulo em que fora listado o seu anterior.

Em “Despesas com pessoal”, o artigo 10, de 2018, é análogo ao 23, do ano anterior, com o novo primeiro parágrafo apresentando mudança e complemento de redação, e o artigo 11 sendo igual ao 24, de 2017. Em “Dos novos projetos”, o caput do artigo 12 (2018) apresenta redação análoga ao do artigo 8º (2017), com o parágrafo único de 2017 possuindo o mesmo teor do parágrafo segundo em 2018, e o parágrafo primeiro apresentando redação distinta. Em “Do estudo do impacto orçamentário e financeiro”, o artigo 13 (2018) tem redação modificada em relação ao artigo 9º (2017), mas sob o mesmo teor. Em “Da transferência de recursos a pessoas físicas e a pessoas jurídicas de direito público e privado”, o artigo 14 (2018) apresenta redação nova, ao passo que o artigo 15 (2018) apresenta teor parecido com o exposto no artigo 11, parágrafo segundo (2017), fazendo referência às “entidades privadas sem fins lucrativos”. O artigo 18 (2018) apresenta texto com o mesmo teor do artigo 17 (2017).

Em “Das alterações na legislação tributária e da renúncia de receitas”, enquanto o artigo 19 (2018) apresenta redação nova, o artigo 20 (2018) tem texto equivalente ao artigo 26 (2017).

O artigo 21 (2018) tem redação reduzida em relação ao artigo 28 (2017). Em “Outras diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2018”, o artigo 22 apresenta analogia ao artigo 18 (2017), assim como o 23 (2018) com o 19 (2017), o 24 (2018) com o 20 (2017), o 25 (2018) com o 21 (2017) e o 26 (2018) com o 22 (2017). Em “da organização e da estrutura do orçamento”, equivalência entre os artigos 27 (2018) e 25 (2017), com exceção das datas. Em “Das disposições finais”, há igualdade entre os artigos 28 (2018) e 27 (2017), assim como os artigos 29 (2018) e 28 (2017). O artigo 30 (2018) apresenta teor semelhante ao artigo 20 (2017), com o acréscimo de um parágrafo. A lei, em 2018, encerra-se no artigo 33.

A relação das LDOs de 2018 e 2019 é bem próxima, havendo pouquíssimas modificações, com exceção das datas - ambas, aliás, possuem 33 artigos. Uma das coisas a se destacar é a grafia da palavra *caput*, que em 2019 é grafada em itálico; no mais, ambos os textos são idênticos. Quase o mesmo ocorre na relação 2019-2020: no artigo 2º, em 2020, há a colocação de um inciso a mais (IX), e no artigo 3º, há a inclusão do seguinte complemento, “(...) devidamente adaptadas aos objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU.” (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2019a). No mais, há igualdade, com distinção apenas das datas. Ou seja, a partir da análise das LDOs rio-pretenses é possível concluir que 1) há a manutenção de um número estável de artigos, variando, ao longo de dez anos, de 30 a 34 e 2) mesmo a mudança estrutural de 2018, que substituiu capítulos, incluindo outros novos, levou a uma estabilidade no conteúdo, como comprova a análise acima realizada. Abaixo, vejamos as tabelas comparativas.

Quadro 13 - Dados referentes às LDOs de São José do Rio Preto entre 2010 e

2020

Ano	Combinação (%)	Idêntico (%)	Pequenas alterações (%)	Significado relacionado (%)	Palavras omitidas (%)	Palavras similares
2010-2011	44,7	44,2	0,5	0	0	2,5k
2011-2012	99,8	99,1	0,7	0	0	2,9k
2012-2013	97,1	94,3	2	0,8	0	2,8k

2013-2014	97,3	96,7	0,6	0	0	2,8k
2014-2015	99,2	98,3	0,6	0,3	0	2,8k
2015-2016	99,9	99,3	0,6	0,1	0	2,8k
2016-2017	96	94,6	0,5	0,8	0	2,7k
2017-2018	68,6	67	1,1	0,5	0	2k
2018-2019	97,2	94,7	2,3	0,3	0	3,8k
2019-2020	99,2	97,2	2,1	0	0	3,8k
Média	90	88,54	1,1	0,28	0	-

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 14 - Número de artigos constantes nas LDOs de São José do Rio Preto entre 2010 e 2020

Anos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nº de artigos	31	32	31	32	31	30	30	30	33	33	34

Fonte: Elaborado pelo autor

3.5 Bauru e o período 2010 a 2020: considerações fiscais

A Análise, em Bauru, do período 2010 a 2020, leva-nos às seguintes constatações. Em 2008, houve a vitória, nas eleições municipais, de Rodrigo Agostinho, do PMDB, à prefeitura bauruense. Agostinho, aliás, teria como vice-prefeita Estela Almagro, do PT, o que, à altura, garantiria uma aliança com o Governo Federal, capitaneado, como já dito, por Dilma Rousseff, do mesmo partido. Desse modo, inclusive, para Almagro, o governo do PT garantiria, à região de Bauru, “(...) o maior volume de investimentos da história em benefício da Região (na qual está inserida a cidade), em nome da qualidade de vida e da justiça social.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015)

Ou seja, houve, naquele momento, a ampliação de investimentos por parte dos entes públicos, como já atestado nos outros municípios estudados. Antes de abordar tais questões, é significativo observar que, dada a expansão arrecadatória dos municípios àquela altura, o orçamento bauruense de 2010 gozaria de uma arrecadação de 5,7% maior em relação à do ano anterior, o que comprovaria o ímpeto da máquina pública naquele momento, corroborando com o estudo realizado por Soares (et al, 2014). Segundo a reportagem, inclusive: “A verba estimada como sobra pela secretaria municipal de finanças mostra a *bonança financeira* durante o governo atual, com aumentos sucessivos na arrecadação.” (LIGABUE, 2010, grifo nosso)

Em suma, o momento era visto como de bonança financeira, através dos auspícios de investimentos públicos realizados e promovidos também pelo governo federal. Dentro do apontado no início do texto, é mister, portanto, tratar acerca das questões dessa temática realizada no município nesse momento, mais especificamente o governo de Rodrigo Agostinho, que também seria reeleito em 2012, para mais quatro anos de mandato. Durante um balanço realizado pelo seu governo, no mesmo ano de ocorrência do pleito, Agostinho ressaltou os investimentos públicos realizados visando ao combate às chuvas no município. Segundo o então prefeito:

Estamos investindo R\$16 milhões em 30 quilômetros de galerias pluviais em 30 bairros, que já vai auxiliar na redução das enchentes. Com dinheiro do PAC estamos finalizando a obra da barragem da Água do Sobrado, que resolve o problema de alagamento na Alfredo Maia (...)” (G1 BAURU E MARÍLIA, 2012)

O PAC, de fato, foi um grande indutor de investimentos públicos na área de esgoto e saneamento básico em Bauru. Em 2013, já no primeiro ano do segundo mandato de Agostinho, Bauru seria contemplada com R\$118 milhões, provenientes do governo federal, para a realização de investimentos nessa área, obras estas que não gerariam custos ao município, e que, para o então mandatário, deveriam ser comemoradas pela cidade (PAVINI, 2013). Inclusive, Bauru seria um dos municípios beneficiados, a partir desse valor, com um total de R\$33 bilhões liberados à época pela presidente Dilma a tais programas. Agostinho, aliás, chegaria a participar, no início daquele mesmo ano, de um Encontro de Prefeitos, em Brasília, no qual houve a apresentação, dentre outros temas, da Política Nacional de Saneamento e de Resíduos Sólidos, sendo apresentadas oficinas sobre o tema (BAURU, 2013).

Todavia, a partir de 2014 a situação financeira e de capacidade de investimentos da cidade passam a se reverter. Já em 2013, havia a expectativa de que, devido ao inchaço da folha de pagamentos e outras dívidas anteriores que não foram pagas, seria preciso, segundo Marcos Garcia, então secretário municipal de Finanças, adotar mecanismos para evitar a redução da capacidade orçamentária da prefeitura. O IPTU, àquela altura, tinha a possibilidade de ser aumentado, com a mudança do cálculo de incidência deste tributo pela administração municipal (LOUSADA, 2013).

A própria reportagem, inclusive, atesta a situação financeira mais confortável do município em 2011, quando tal possibilidade fora levantada pelo prefeito Agostinho, mas, devido à melhor posição econômica da prefeitura, que, como já apontado, chegara a arrecadar além do previsto, para o orçamento de 2010, não seria aprovada pela Câmara Municipal. Tal aprovação, já trazida para 2013, viabilizaria um aumento na arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano de R\$57 milhões para R\$70 milhões (LOUSADA, 2013). 2014, inclusive, comprovar-se-ia como um ano financeiramente inviável à administração bauruense. O prefeito chegaria a ser convidado a participar de uma reunião junto à Comissão Econômica da Câmara para discutir o rombo orçamentário da ordem de R\$8,6 milhões, apurado até julho daquele ano. Dando maior sustância ao afirmado, podemos prosseguir com um trecho da própria reportagem:

O cenário para 2015 é ainda mais pessimista, de acordo com o secretário Marcos Garcia. Isso porque (...) neste ano (2014) a cidade ainda se beneficiou do incremento de 17% na arrecadação com IPTU, com a venda da folha de pagamentos dos servidores municipais e com o sobrestamento do início de pagamentos referentes à negociação da dívida da Cohab.

O mesmo secretário Garcia observa, na reportagem, que houvera inchaço dos gastos com funcionalismo e precatórios. Mesmo assim, Agostinho, à altura, desejando manter o ímpeto fiscal da máquina municipal, rejeitaria a redução nos investimentos na cidade para 2015, tendo como um dos pilares, inclusive, o IPTU (G1 BAURU E MARÍLIA, 2014). O início de 2015 seria, também, pouco auspicioso: a arrecadação, no primeiro semestre do ano, equivaleria ao mesmo período do ano anterior, sendo que a expectativa do município era arrecadar ao menos mais 6,5%, ao mesmo tempo em que os vereadores discutiam aumento de salários (G1 BAURU E MARÍLIA, 2015).

A situação continuaria deletéria entre 2016 e 2017, quando o orçamento para este último ano teria rombo de R\$36 milhões. Dessa feita, a administração àquela altura necessitava cortar

ao menos R\$36,1 milhões em despesas projetadas para o ano seguinte. Como afirmara o secretário Marcos Garcia:

Nós fizemos as projeções de olho na mudança dos indicadores macroeconômicos. Ainda vamos ter variação negativa do PIB em 2016. Ainda assim, nossa receita cresceu 5%. Como já era esperada uma reação para o exercício seguinte, acredito que a arrecadação acompanhará, no mínimo, a inflação (JCNET, 2016)

Havia, além do mais, queixas a partir do funcionalismo público, que não gozava de correção salarial por três anos consecutivos (JCNET, 2016). Para tanto, nas eleições municipais de 2016, sairia vencedor Clodoaldo Gazzetta, do PSD, o qual nomearia, à Secretaria de Finanças, Everson Demarchi. Segundo este

O cenário não está bom. Precisamos manter o pé no chão. Já conversei com o Gazzetta reforçando a importância de conseguirmos manter todos os pagamentos para não termos problemas.(PSD, 2016)

Segundo tal afirmação, Demarchi, que conduziria as peças orçamentárias nos anos anteriores à vitória de Gazzetta, observava poucos auspícios para 2017, corroborando com a reportagem acima. Novamente, para Demarchi, “as estimativas de receitas para 2017 não (seriam) otimistas” (PSD, 2016). Desse modo, é possível enxergar uma posição mais ortodoxa dos *policy makers* bauruenses, no que se refere à lógica orçamentária, a partir desse momento, em contraposição ao período relativo ao governo de Rodrigo Agostinho. Cabe também destacar que, para 2017, a situação permaneceria difícil, já que, no primeiro semestre daquele ano, a arrecadação observou aumento abaixo da meta, ao mesmo tempo em que houve aumento das despesas.

Mesmo com a gestão Gazzetta procurando manter a austeridade, tendo cortado despesas “do Plano de Cargos e Salário (PCCS), no custeio do plano de saúde particular dos servidores (...)” (ITABERÁ, 2019). Seria, afinal, impossível, numa crise, observar o crescimento das receitas diante das despesas. Isso continuaria a acarretar preocupações ainda para 2018, quando houve previsão em arrecadar R\$20 milhões a mais do que o originalmente observado (NAVARRO, 2018), e para 2019. Ao último ano, o prefeito chegaria a apostar na venda da folha de pagamentos para bancos - e que ela gerasse ao menos R\$18 milhões à receita municipal - para não observar déficit no orçamento da cidade, o que evitaria com que as contas ficassem

no vermelho (ITABERÁ, 2019). Tal condição remanesceu para 2020, quando houve previsão de que a LOA apresentaria um déficit de R\$436 milhões (G1 BAURU E MARÍLIA, 2019).

Desse modo, é perceptível a existência, também em Bauru, de dois períodos orçamentários distintos na cidade: entre 2010 e 2016, durante o mandato de Rodrigo Agostinho, houve um maior alinhamento às políticas federais, com a busca pelos investimentos e com inclinação à heterodoxia econômica; já de 2017 em diante, dentro da depauperação financeira do município, o governo de Clodoaldo Gazzetta procurou manter um maior controle e uma maior austeridade, procurando equalizar o déficit público. Todavia, ao contrário de Ribeirão Preto e de São José do Rio Preto, que, até o último ano analisado, conseguiram recuperar a dinâmica de equilíbrio orçamentário, Bauru, por outro lado, encontrava fortes dificuldades para persegui-lo. A seguir, analisaremos as leis orçamentárias anuais do município entre 2010 e 2020.

3.5.1 Bauru: análise da Lei Orçamentária Anual no período 2010 a 2020

Trabalhando as LOAs bauruenses, entre 2010 e 2020, podemos constatar as seguintes características. Na comparação entre 2010 (lei nº 5.839, de 15/12/2009) e 2011 (lei nº 6.026, de 28/12/2010) - a primeira possuindo 10 artigos, e a segunda, 12 - no capítulo Disposições Preliminares os artigos 1º são iguais, com exceção das datas, havendo, no segundo ano, o acréscimo de um parágrafo único, que trata sobre as categorias econômicas e de programação. Já em “Dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social”, na seção I, “Da estimativa da receita”, os artigos 2º são iguais, com exceção de valores e datas. No artigo 3º, modifica-se o texto, tornando-se mais enxuto em 2011. Em 2010, ele aparece como

a receita será realizada mediante a arrecadação de tributos, rendas e outras receitas de correntes e de capital, na forma da legislação em vigor e das especificações constantes no Anexo 2 da Lei N. 4.320/64 com os seguintes desdobramentos. (BAURU, 2009b)

Já em 2011: “A receita será arrecadada na forma da legislação em vigor, com a estimativa constante do seguinte desdobramento” (BAURU, 2010b) Na seção II, “Da fixação da despesa”, há novamente mudança de redação, no artigo 4º. Em 2010: “A despesa será realizada segundo a discriminação dos quadros Programas de Trabalho e Natureza.” (BAURU, 2009b). E em 2011: “A despesa fixada está assim desdobrada.” (BAURU, 2010b), sendo que I,

II, III e IV equivalem-se em 2010, havendo a presença de três parágrafos que não há em 2011. Os artigos 5º, em ambos os anos, são equivalentes, havendo no parágrafo único, alteração de texto, mas com manutenção de sentido. Em 2010: “a administração deverá, através de Lei específica, durante o exercício 2010, definir quais serão as entidades contempladas e o respectivo valor.” (BAURU, 2009b). Em 2011: “a administração deverá, através de Lei específica, definir quais são as entidades contempladas e o respectivo valor, para o exercício 2010, atendendo o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.” (BAURU, 2010b).

No Capítulo III, “Do Orçamento e Investimento das Empresas”, os artigos 6º, com exceção dos valores, permanecem iguais. No Capítulo IV, “Das Disposições Gerais e Finais”, os artigos 7º possuem caput idênticos, havendo alteração em I; em 2010, o limite de abertura de créditos suplementares era de “(...) 15% (quinze por cento) da despesa total (...)” (BAURU, 2009b) e, em 2011, “até o limite da inflação apurado no exercício 2.011.” (BAURU, 2010b) O artigo 8º possui uma complementação em 2011, a saber, “(...) conforme artigo 23 da Lei Municipal nº 5.942, de 06 de julho de 2.010” (BAURU, 2009b). Em 2010, este artigo possui seis incisos, que não aparecem em 2011. Os artigos 9º são iguais. Em 2010, a lei se encerra no artigo 10. Em 2011, há ainda um artigo 10, que faz referência aos anexos da lei, com nove incisos, e um artigo 11, que faz referência ao uso de recursos da Reserva de Contingência para elaboração de uma usina de entulho. Em 2011, a lei encerra-se no artigo 12.

Comparando a lei de 2011 com a referente a 2012 (nº 6.173, de 27/12/2011) - com a primeira tendo 12 artigos e a segunda 30 -, podemos observar que, em “Disposições Preliminares”, os artigos 1º são iguais, modificando-se apenas as datas. Há mudança no título de II, que se torna “Do Orçamento”. O artigo 2º, em 2012, que é agregado à seção I, “Da Estimativa da Receita”, possui um texto mais enxuto, que faz referência apenas à receita orçamentária, e não fixa a despesa, como em 2011, além da distinção de valores. Os artigos 3º são iguais. Na seção II, “Da fixação da Despesa”, o artigo 4º, em 2012, é menos enxuto, fazendo referência ao valor da despesa, o que não ocorre em 2011, que é realizada no artigo 2º. Há uma modificação nos incisos: enquanto, em 2011, I, II e III são, respectivamente, “por funções de governo”, “por categorias econômicas” e “por órgão da administração”, em 2012 ocorre a seguinte ordem: “por categoria econômica”, “por órgãos de governo” e “por funções”, havendo, em 2011, um inciso IV, “por órgão da administração indireta”. O intervalo dos artigos 5º a 24, em 2012, faz referência a “utilização de recursos” e “obras”, não tendo nenhuma semelhança com 2011.

Em IV, “Do Orçamento de Investimento das Empresas”, os artigos 25 (2012) e 5º (2011) são iguais, com exceção de valores. Em IV, “Das Disposições Gerais e Finais”, os artigos 26 (2012) e 6º (2011) têm o caput igual, havendo modificação em I, que deixa de ter o limite de créditos suplementares “(...) da inflação apurado no exercício de 2.011.” (BAURU, 2010b) para “até o limite e 7,0% (sete por cento) da despesa total (...)” (BAURU, 2011b). Os artigos 27 (2012) e 8º (2011) apresentam o mesmo teor (decorso da execução orçamentária), havendo alterações no caput e o acréscimo, em 2012, de dois incisos e dois parágrafos. A redação do artigo 9º, em 2011, não consta em 2012. Os artigos 28 (2012) e 10 (2011) são equivalentes, havendo uma pequena alteração no caput. Em 2011 ele aparece como “integram esta Lei os Anexos abaixo.” (BAURU, 2010b) e, em 2012, “Acompanham esta Lei os Anexos: (...)” (BAURU, 2011b). A redação do artigo 11, em 2011, não consta em 2012, com o artigo 29, em 2012, dissertando acerca de alterações de anexos. A lei, em 2012, encerra-se no artigo 30.

Em comparação com 2013 (lei nº 6.307, de 12/12/2012), há, nesta, 18 artigos, com as seguintes características encontradas. Em “Disposições Preliminares”, os artigos 1º são iguais, distinguindo-se apenas pelas datas. Em “Do Orçamento”, na Seção I, “Estimativa de Receita”, os artigos 2º e 3º são iguais, havendo apenas mudança de valores. Em 2013, os incisos I e II, do artigo 3º, desaparecem. Na seção II, “Da Fixação da Despesa”, o artigo 4º, em 2013, possui texto idêntico ao artigo 4º de 2012. Todavia, ele acaba por agregar a redação do artigo 5º, fazendo-o não ser constante. Os incisos I, II e III permanecem iguais. Em “Do Orçamento de Investimento de Empresas”, o texto do artigo 6º, em 2013, é uma versão reduzida do artigo 25, de 2012. Em 2013, os valores são listados numa tabela. Em “Das Disposições Gerais e Finais”, o artigo 7º (2013) acaba por tratar as questões abordadas pelos artigos 27 (2012), a despeito da alteração da redação.

A redação dos artigos 8º e 9º (2013) é nova, assim como os artigos 10 e 11 (2013). Dos artigos 12 a 16 são referidas as ações da prefeitura, com o artigo 17 (2013) possuindo redação análoga ao 29 (2012). O texto encerra-se no artigo 18. Na comparação entre 2013 e 2014 (lei nº 6.459, de 09/12/2013), há, na última, 12 artigos. Em “Disposições Preliminares”, o artigo 1º apresenta redação diferente, não apresentando em 2014 os dois incisos constantes em 2013. O parágrafo único mantém-se igual. Em “Do Orçamento”, na Seção I, “Estimativa da Receita”, o artigo 2º é igual, modificando-se os valores, assim como os artigos 3º, na Seção II, “Da Fixação da Despesa”, os artigos 4º são iguais, modificando-se apenas os valores. Os artigos 5º são iguais.

Em 2014, há a supressão do capítulo “Do Orçamento de Investimento das Empresas”, passando diretamente para o “Das Disposições Gerais e Finais”. O artigo 6º (2014) é igual ao artigo 7º (2014), com exceção das datas. O artigo 7º (2014) é igual ao artigo 9º (2013), o 9º (2014) igual ao 10 (2013), o 10 (2014) igual ao 11 (2013), enquanto o artigo 11 (2014) é igual ao 17 (2013), com ela se encerrando no artigo 12. Em 2015 (lei nº 6.610, de 04/12/2014), há 13 artigos. Em “Disposições Preliminares”, os artigos 1º são iguais, com exceção das datas. Em “Do Orçamento”, na Seção I, “Da Estimativa da Receita”, os artigos 2º são iguais, com exceção dos valores, havendo, em 2015, a inclusão do trecho “(...) conforme Anexos 1 e 2” (BAURU, 2014b). Os artigos 3º são iguais. Na Seção II, “Da Fixação da Despesa”, os artigos 4º, com exceção dos valores, são iguais, havendo, em 2015, a inclusão do trecho “(...) conforme Anexos 3 a 9.” (BAURU, 2014b) Os artigos 5º são iguais.

Em “Das Disposições Gerais”, os artigos 6º são iguais, assim como os artigos 7º, 8º, 9º (neste caso, alteram-se apenas as datas) e 10. O artigo 11, em 2015, apresenta nova redação, com o artigo 12 (2015) apresentando redação análoga ao artigo 11 (2014), havendo apenas modificação da numeração dos anexos, desaparecendo os algarismos romanos e a inclusão de um anexo 10, “Descrição dos Programas Governamentais, Ações, Metas, Custos - por órgão e unidade orçamentária”, encerrando-se no artigo 13. Em 2016 (lei nº 6.752, de 14/12/2015), há 13 artigos. Em "Disposições Preliminares", os artigos 1º são iguais, modificando-se apenas as datas. Em "Do Orçamento", na seção I, "Da Estimativa da Receita", os artigos 2º são iguais, com exceção dos valores e da modificação da numeração dos anexos, de algarismos arábicos para romanos. Os artigos 3º são iguais.

Na Seção II, "Da Fixação da Despesa", os artigos 4º são iguais, com exceção dos valores, e da modificação da numeração dos anexos, de algarismos arábicos para romanos. Os artigos 5º são iguais. Em "Das Disposições Gerais e Finais", os artigos 6º, caput, são iguais, havendo a modificação de texto em I, acerca do limite da abertura de créditos suplementares, passando "(...) de 7% (sete por cento) calculado sobre a despesa fixada na lei orçamentária (...)" (BAURU, 2014b) para "(...) até o limite da inflação do exercício, medido pelo IPCA, calculado sobre a despesa fixada na lei orçamentária (...)" (BAURU, 2015b). Os artigos 7º são iguais, assim como os 8º, o teor é o mesmo, com exceção das datas e da modificação dos textos, acerca das metas fiscais de receita e despesa.

Os artigos 10 são iguais, assim como os 11, com exceção das datas. Os artigos 12 são iguais, modificando-se os numerais dos anexos, de arábico para romano, e a inclusão de mais dois anexos: "Metas Anuais" (BAURU, 2015b) e "Metas Fiscais atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores" (BAURU, 2015b), com a lei encerrando-se no artigo 13. Em comparação com 2017 (lei nº 6.874, de 15/12/2016), que também possui 13 artigos, em "Disposições Preliminares", os artigos 1º são iguais, com exceção das datas. Em "Do Orçamento", Seção I, "Da Estimativa da Receita", os artigos 2º são iguais, com exceção dos valores, assim como os artigos 3º. Na Seção II, "Da Fixação da Despesa", os artigos 4º são iguais, assim como os artigos 5º. Em "Das Disposições Gerais e Finais", os artigos 6º são iguais, assim como os artigos 7º, 8º, 9º (com exceção das datas), 10, 11 (com exceção das datas) e 12. A lei encerra-se no artigo 13.

Comparando-se com 2018 (lei nº 7.007, de 11/12/2017), que contém 18 artigos, os artigos 1º são iguais, com exceção das datas. Em "Do Orçamento", na Seção I, "Estimativa de Receita", os artigos 2º são iguais, com exceção dos valores, assim como o artigo 3º. Na Seção II, "Da Fixação da Despesa", os artigos 4º são iguais, modificando-se apenas os valores, o mesmo ocorrendo no artigo 5º. Em "Das Disposições Gerais e Finais", os artigos 6º são iguais, havendo a modificação apenas do limite dos créditos suplementares, "do limite da inflação do exercício" (BAURU, 2016b) para "(...) o limite de 5,0% (cinco por cento) (...)" (BAURU, 2017b), assim como o 7º e o 8º. O artigo 9º modifica-se, em 2018, das "Metas Fiscais de Receita e de Despesa" (BAURU, 2016b) para "autorização de recursos" (BAURU, 2017b). O artigo 10 (2018) é equivalente ao artigo 12 (2017). Os artigos 11 ao 17 fazem referência a programas municipais, com a lei encerrando-se no artigo 18.

A lei de 2019 (nº 7.155, de 10/12/2018) tem 21 artigos e nela podemos perceber as seguintes questões. Em "Disposições Preliminares", o artigo 1º é modificado, passando a contar com três incisos e perdendo seu parágrafo único, com estes incisos fazendo referência I) ao orçamento fiscal, II) ao orçamento da seguridade social e III) ao orçamento das empresas que o município detém direito a voto (BAURU, 2018b). O Capítulo II é renomeado, passado a se chamar "Dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social", apesar de a Seção I, "Estimativa de Receita", permanecer com o mesmo nome. O artigo 2º, com o mesmo teor, é reescrito, possuindo o trecho "(...) na forma dos Quadros e Anexos, que fazem parte integrante desta Lei (...)" (BAURU, 2018b) e sendo suprimido o trecho "(...) conforme Anexos I e II." (BAURU, 2017b). Os artigos 3º são iguais.

Na Seção II, "Da Fixação da Despesa", o artigo 4º possui as mesmas modificações do 2º, a saber, a inclusão do texto "(...) na forma dos Quadros e Anexos, que fazem parte integrante desta Lei (...)" (BAURU, 2018b) e a supressão do texto "(...) conforme anexos de III e IX." (BAURU, 2017b) Os artigos 5º são iguais. Há a inclusão de um novo capítulo, "Do Orçamento de Investimento das Empresas", excluído desde 2014, com o artigo 6º possuindo nova redação. No capítulo "Das Disposições Gerais e Finais", o artigo 6º (2018) e 7º (2019), caput, possuem o mesmo teor, mas escrituras diferentes. O limite, de 5%, de abertura de créditos suplementares, é ampliado, em 2019, para 12%. O artigo 8º (2019) amplia as questões relacionadas aos créditos suplementares. O artigo 9º (2019) é igual ao artigo 8º (2018), com os artigos 10 e 11 (2019) possuindo nova redação. O artigo 12 (2019) é igual ao artigo 20 (2019), sendo equivalente ao artigo 10 (2018), com os anexos sendo considerados por letras e havendo a supressão de dois deles. O artigo 21 encerra a lei.

Trazendo à luz 2020 (lei nº 7.318, de 27/12/2019), texto que possui 24 artigos, podemos observar que em "Disposições Preliminares" os artigos 1º são iguais, modificando-se apenas as datas. Em "Dos Orçamentos Fiscal e Seguridade Social", os artigos 2º são iguais, mudando-se apenas os valores. Os artigos 3º são iguais. As tabelas, todavia, são desmembradas, passando a constarem cinco incisos. Na Seção II, "Fixação da Despesa", os artigos 4º são iguais, diferindo apenas os valores, assim como os artigos 5º. Em "Do Orçamento de Investimento de Empresas", desaparece a tabela antes constante, com sua redação sendo refeita, na qual o "capital social com direito a voto é fixado em R\$20.400.000,00 (vinte milhões e quatrocentos mil reais)." (BAURU, 2019b). Em "Das Disposições Gerais e Finais", é suprimido, com os artigos 7º sendo iguais, mas, em I, havendo a ampliação do limite de 12% para "20% (vinte por cento)" (BAURU, 2019b) de abertura de crédito suplementar.

Os artigos 8º são iguais, modificando-se apenas as datas. Os artigos 9º são iguais, com o artigo 10 apresentando nova redação. Os artigos 11 são iguais, assim como os artigos 12. Do artigo 13 ao 22 há referência aos programas de governo, com o artigo 23 sendo equivalente ao 20 (2019), com a supressão de dois anexos. A lei se encerra no artigo 24. Analisemos, a seguir, as comparações, realizadas no Copyleaks, e os números de artigos constantes em cada ano.

Quadro 15 - Dados referentes às LOAs de Bauru entre 2010 e 2020

Ano	Combinação (%)	Idêntico (%)	Pequenas alterações (%)	Significado relacionado (%)	Palavras omitidas (%)	Palavras similares
2010-2011	50,7	48,1	1,6	1	0	406
2011-2012	50,4	46,4	2,6	1,1	0	352
2012-2013	24,3	23,2	0,7	0,4	0	654
2013-2014	60,4	55,9	1,6	2,9	0	627
2014-2015	96,6	91,3	3,3	2	0	734
2015-2016	93,3	87,7	1,7	3,9	0	766
2016-2017	91,5	87,3	2	2,2	0	776
2017-2018	83,4	81,3	0,7	1,3	0	701
2018-2019	42,1	39,2	2,3	0,7	0	486
2019-2020	67,2	63,1	2,8	1,3	0	1k
Média	65,99	62,35	1,93	1,88	0	-

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 16 - Número de artigos constantes nas LOAs de Bauru entre 2010 e 2020

Anos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nº de artigos	10	12	30	18	12	13	13	13	18	21	24

Fonte: Elaborado pelo autor

A seguir, analisemos as questões relativas à funcional-programática bauruense.

Quadro 17 - Percentual na variação da funcional-programática nas LOAs de Bauru entre 2010 e 2015

Ano/funcional-programática	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Legislativa	1,93%	1,66%	1,61%	1,62%	1,32%	1,33%
Essencial à Justiça	0,92%	0,8%	0,99%	0,93%	0,72%	0,71%
Administração	6,15%	6,49%	6,35%	6,28%	5,17%	5,9%
Segurança Pública	0,23%	0,25%	0,27%	0,27%	0,21%	0,22%
Assistência social	3,34%	3,07%	3,34%	3,96%	3,68%	4,38%
Previdência Social	13,63%	10,6%	11,39%	11,41%	10,7%	11,49%
Saúde	17,22%	17,51%	16,9%	15,8%	15,29%	15,6%
Educação	18,03%	19,18%	18,58%	18,63%	16,02%	15,57%
Cultura	0,76%	0,74%	0,97%	0,96%	1,04%	1%
Urbanismo	12,54%	14,07%	13,8%	12,3%	22,75%	21,12%
Saneamento	10,85%	9,92%	9,6%	10,87%	8,83%	8,71%
Gestão Ambiental	4,2%	3,6%	3,65%	3,44%	2,9%	3,19%
Agricultura	0,31%	0,18%	0,21%	0,22%	0,38%	0,22%
Comércio e Serviços	0,32%	0,22%	0,22%	0,2%	0,16%	0,14%
Desporto e Lazer	0,46%	0,54%	0,8%	0,65%	0,73%	0,63%

Encargos Especiais	8,55%	7,91%	7,48%	7,5%	6,2%	6,5%
Reserva de Contingência³⁸	0,53%	0,61%	3,82%	4,94%	3,87%	2,17%

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 18 - Percentual na variação da funcional -programática nas LOAs de Bauru entre 2016 e 2020

Ano/funcional-programática	2016	2017	2018	2019	2020	Média de variação
Legislativa	1,47%	1,5%	1,43%	1,54%	1,5%	1,54%
Essencial à Justiça	0,83%	0,83%	0,77%	0,84%	1,03%	0,85%
Administração	4,14%	4,03%	3,86%	4,11%	4,6%	5,19%
Segurança Pública	0,25%	0,2%	0,33%	0,08%	0,09%	0,21%
Assistência social	4,9%	4,86%	4,55%	4,99%	4,63%	4,15%
Previdência Social	13,45%	13,57%	14,53%	16,06%	13,7%	12,77%
Saúde	17,27%	16,54%	16,53%	17,13%	17,84%	16,67%
Educação	16,92%	16,96%	16,27%	18,06%	18,33%	17,5%
Cultura	1,04%	0,99%	1,07%	0,9%	1,02%	0,95%
Urbanismo	18,47%	19,02%	17,74%	11,68%	11,56%	15,91%
Saneamento	9,91%	10,5%	10,76%	11,7%	11,51%	8,99%
Gestão Ambiental	3,72%	3,53%	3,85%	4,33%	4,14%	3,69%
Agricultura	0,28%	0,3%	0,37%	0,3%	0,37%	0,28%

³⁸ Tal rubrica, nos anos de 2012, 2015, 2016, 2017 e 2018, é considerada apenas como “Reserva”.

Comércio e Serviços	0,15%	0,13%	0,18%	0,14%	1,42%	0,3%
Desporto e Lazer	0,77%	0,67%	1,17%	0,66%	0,63%	0,7%
Encargos Especiais	5,45%	5,69%	5,2%	6,75%	8,28%	6,87%
Reserva de Contingência³⁹	0,96%	0,63%	1,45%	0,28%	0,2%	1,77%

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 19 - Variâncias e desvios-padrões da funcional-programática nas LOAs de Bauru entre 2010 e 2020

Variância/funcional-programática	Variância populacional	Variância amostral	Desvio padrão populacional	Desvio padrão amostral
Legislativa	0,026	0,029	0,162	0,170
Essencial à Justiça	0,009	0,0109	0,0998	0,105
Administração	1,035	1,138	1,017	1,067
Segurança pública	0,006	0,005	0,071	0,075
Assistência social	0,45	0,495	0,671	0,704
Previdência Social	2,819	3,101	1,679	1,761
Saúde	0,635	0,698	0,788	0,827
Educação	1,328	1,460	1,152	1,208
Cultura	0,011	0,012	0,105	0,111
Urbanismo	14,777	16,255	3,844	4,032
Saneamento	5,995	6,595	0,943	0,989
Gestão ambiental	0,170	0,187	0,412	0,432
Agricultura	0,004	0,005	0,671	0,070
Comércio e Serviços	0,128	0,141	0,358	0,376
Desporto e Lazer	0,030	0,033	0,174	0,183
Encargos Especiais	1,223	1,346	1,106	1,160

³⁹ Tal rubrica, nos anos de 2012, 2015, 2016, 2017 e 2018, é considerada apenas como “Reserva”.

Reserva de contingência	2,586	2,845	1,608	1,687
--------------------------------	-------	-------	-------	-------

Fonte: Elaborado pelo autor

Aqui, as funcional-programáticas assumem as seguintes posições: das 17 analisadas no período 2010 a 2020, temos, no intervalo entre 0 e 1 dos desvios padrões populacionais, 11 delas, totalizando 64,7% das rubricas inseridas nesse grupo. Já entre 1 e 2, há cinco dessas unidades, perfazendo um percentual de 29,41%. Entre 2 e 3, não há nenhuma rubrica, com uma última remanescendo no grupo de 3 ou mais, totalizando 5,9%. Desse modo, é perceptível, por exemplo, a elevada manutenção da rubrica “Essencial à Justiça”, a qual exhibe, em todos os anos avaliados, valores de repasse bastante uniformes com relação à sua média (0,85%), o que leva a esta possuir um desvio padrão com valores bastante baixos (0,0998). Todavia, no que se refere à Urbanismo, há uma distribuição menos uniforme, garantindo, portanto, a essa rubrica um desvio padrão mais elevado (3,844). Entre 2013 e 2014, seus repasses chegam a saltar de 12,3% para 22,75%, chegando, assim, quase a dobrar em relação ao ano anterior.

Da mesma forma, entre 2018 e 2019, tal rubrica sofre com uma redução de repasses da casa de 17,74% para 11,68% do orçamento, finalizando a série avaliada, em 2020, com um total de 11,56%. Ou seja, há uma alternância mais percebida, fazendo com que sua caracterização seja menos estável. Desse modo, contudo, há uma significativa estabilidade nos repasses no município bauruense, como a tabela acima revela. Prosseguindo, no que se refere aos repasses orçamentários de Bauru via funcional-programáticas, podemos avaliar que, com desvio padrão entre 0 e 1, fora destinado 38,33% do total - novamente observando que se trata do intervalo com maior número de rubricas -, ao passo que, aquelas com desvio padrão no intervalo entre 1 e 2, 44,1% do orçamento do período. De desvio padrão compreendido entre 2 e 3, não há nenhuma funcional-programática observada, e, acima de 3, há apenas a rubrica Urbanismo, que totalizou no período, em média, 15,91% da quantia repassada. Com isso, assim como Ribeirão Preto e São José do Rio Preto, Bauru também observa uma prevalência no desvio padrão entre 1 e 2 no que se refere ao montante total. A seguir, avaliemos as questões relativas das LDOs bauruenses.

3.5.2 Bauru: análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias no período 2010 a 2020

Com relação às LDOs bauruenses, no período 2010 a 2020, podemos atestar as seguintes questões. Entre 2010 (lei nº 5.762, de 07/07/2009) e 2011 (lei nº 5.942, de 06/07/2010) - havendo, no primeiro ano, 21 artigos e, no segundo, 28 -, podemos observar que, em "Das Disposições Preliminares", os artigos 1º são iguais, modificando-se apenas as datas, assim como os artigos 2º. Em 2011, há dois outros artigos neste capítulo, 3º e 4º, que fazem referência às metas da administração municipal e ao Plano Plurianual 2010-2013. No Capítulo II, "Das Orientações para Elaboração da Lei Orçamentária", há a ampliação do artigo 5º, com o teor semelhante ao do artigo 3º, em 2010, havendo, em 2010, a inclusão, nos incisos referentes às tabelas, o verbete "demonstrativo" (BAURU, 2009a), sendo também numerado.

Em 2011, há a exclusão do artigo 4º, de 2010, referentes aos "Demonstrativos de Riscos Fiscais e Providências" (BAURU, 2009a), com seu parágrafo único sendo incorporado ao artigo 5º (2011), sem nenhuma alteração. O artigo 7º (2011) é idêntico ao artigo 5º (2010), assim como seus dois parágrafos. O artigo 8º (2011) é idêntico ao artigo 6º (2010), havendo, em 2011, a inclusão do texto, no parágrafo único, "(...) acompanhados das respectivas memórias de cálculo." (BAURU, 2010a) O artigo 9º (2011) é igual ao artigo 7º (2010), com o parágrafo único constante em 2011 agregando a redação "(...) de que trata o inciso II do caput (...)" (BAURU, 2010a). Em "Das Disposições Sobre Alterações na Legislação Tributária", os artigos 10 (2011) e 8º (2010) são idênticos, assim como os artigos 11 (2011) e 9 (2010) e seus respectivos parágrafos únicos, no qual há apenas mudança de redação da palavra "preexistente" (BAURU, 2009a) para "pré-existente" (BAURU, 2010a).

Em "Das Disposições Relativas às Despesas com Pessoal", os artigos 12 (2011) e 10 (2010) são idênticos, assim como os 13 (2011) e 11 (2010). Em "Das Orientações Relativas à Execução Orçamentária", os artigos 14 (2011) e 12 (2010) são iguais. Os artigos 15 (2011) e 13 (2010) modificam-se apenas na referência: enquanto em 2011 aparece o texto "artigo 14, parágrafo 1º" (BAURU, 2010a), em 2010, "artigo 12, parágrafo 1º" (BAURU, 2009a). Os artigos 16 (2011) e 14 (2010) são iguais. Os artigos 17 (2011) e 15 (2010) também apresentam redação análoga, havendo apenas em 2011 a inclusão de um §3º. O artigo 19 (2011) é igual ao 17 (2010), assim como o 20 (2011) e 18 (2010). Em 2011, neste capítulo, há a inclusão de artigos 21, 22, 23, que não constam em 2010.

Em "Das Disposições Finais e Transitórias", o artigo 24 (2011) não aparece em 2010, havendo analogia entre o artigo 25 (2011) e 19 (2010), com exceção das datas. O artigo 20

(2010) não tem redação em 2011, sendo a lei deste encerrada no artigo 21. O texto de 2011 ainda contempla outros dois artigos (26 e 27), encerrando-se no artigo 28. Em comparação com 2012 (lei nº 6.087, de 04/07/2011), que tem 26 artigos, podemos observar que, em "Das Disposições Preliminares", os artigos 1º são iguais, apenas modificando-se nas datas. Os artigos 2º também são idênticos, com o 3º observando mudança na data, assim como o 4º. Em "Das Orientações para Elaboração da Lei Orçamentária", os artigos 5º são iguais, assim como os parágrafos únicos.

O artigo 7º (2011) aparece como artigo 6º (2012), havendo a supressão do texto do artigo 6º de 2011 em 2012. O artigo 8º (2011) é igual ao artigo 7º (2012), modificando-se apenas as datas, e no parágrafo único havendo a supressão do texto "(...) acompanhadas das respectivas memórias de cálculo." (BAURU, 2010a). O artigo 9º (2011) é igual ao artigo 8º (2012). Em "Das Disposições sobre Alterações na legislação Tributária", os artigos 10 (2011) e 9º (2012) são iguais, assim como o 11 (2011) e 10 (2012). Em "Das Disposições Relativas às Despesas com Pessoal", os artigos 12 (2011) e 11 (2012) são iguais, havendo apenas modificação na enumeração dos incisos, deixando de ser em romanos para arábicos. Os artigos 13 (2011) e 12 (2012) são iguais.

Em "Das Orientações Relativas à Execução Orçamentária", os artigos 14 (2011) e 13 (2012) são iguais, assim como os artigos 15 (2011) e 14 (2012), 16 (2011) e 15 (2012), 17 (2011) e 16 (2012), 18 (2011) e 17 (2012), 19 (2011) e 18 (2012), 20 (2011) e 19 (2012), 21 (2011) e 20 (2012). Entre os artigos 22 há a inclusão, em 2011, do seguinte texto no caput "(...) abrir créditos suplementares às dotações dos orçamentos contidos nesta lei." (BAURU, 2010a), havendo a mudança dos incisos e a inclusão de parágrafos primeiro e segundo em 2012. O artigo 22 possui redação divergente a qualquer outro artigo do texto de 2011, cabendo o mesmo, em 2011, ao artigo 23. Em "Das Disposições Finais e Transitórias", os artigos 24 (2011) e 23 (2012) são iguais, com exceção das datas, o mesmo observado entre os artigos 5 (2011) e 24 (2012). O artigo 25, em 2012, faz referência às metas físicas e financeiras, tendo analogia com o artigo 27, de 2011. A lei, em 2012, encerra-se no artigo 26. Em comparação com 2013 (lei nº 6.236, de 17 de julho de 2012), que possui 32 artigos, podemos destacar as seguintes condições. Em "Das Disposições Preliminares", os seus quatro artigos (1º, 2º, 3º e 4º) são iguais, modificando-se apenas as datas. Em "Das Orientações para Elaboração da Lei Orçamentária", os artigos 5º são iguais, assim como os artigos 6º, 7º (com exceção das datas nesse último caso) e 8º.

Em "Das Disposições sobre Alterações na Legislação Tributária", os artigos 9º e 10 são idênticos. Em "Das Disposições Relativas às Despesas com Pessoal", os artigos 11 são iguais, modificando-se as numerações dos incisos, inclusive no primeiro parágrafo, de arábico (2012) para romano (2013). Os artigos 12 são iguais. Em "Das Orientações Relativas à Execução Orçamentária", os artigos 23 são iguais, assim como o intervalo de artigos compreendido entre o 14 e o 22. No 21, §2º, há uma mudança com relação à numeração dos incisos, passando de arábico (2012) para romano (2013). Em "Das Disposições Finais e Transitórias", os artigos 23 são iguais, com exceção das datas, assim como os artigos 24. Os artigos 25 a 31, em 2013, fazem referência a programas do município, que não são listados em 2012, com o texto da lei encerrando-se no artigo 32.

Para a lei de 2014 (nº 6.393, de 23/07/2013), que contém 38 artigos, em "Das Disposições Preliminares", há uma modificação, sendo reduzida a apenas um artigo com parágrafo único, eliminando-se os quatro anteriores. Há uma reescritura, em 2014, do artigo 1º em relação ao artigo 1º, 2013. O Capítulo II passa a se chamar "Das Metas Fiscais", com o artigo 2º (2014) assemelhando-se ao artigo 5º (2013), apesar da reescritura do caput e da exclusão de duas tabelas anteriormente citadas, passando, portanto, para oito tabelas. No Capítulo III, doravante "Dos Riscos Fiscais", há, no artigo 3º (2014), referência aos "passivos contingentes e outros riscos fiscais", relacionados no artigo 5º (2013), ao passo que o parágrafo único faz referência ao parágrafo único do artigo 5º (2013), com um texto análogo.

No Capítulo IV, "Da Reserva de Contingência", o artigo 4º (2014) é análogo ao artigo 8º (2013), com seu §1º tendo texto igual ao artigo 8º, parágrafo único (2013). No Capítulo V, "Do Equilíbrio das Contas Públicas", o artigo 5º (2014) apresenta nova redação. No Capítulo VI, "Da Programação Financeira, Cronograma Mensal de Desembolso, Metas Bimestres e Arrecadação e Limitação de Empenho" o artigo 6º (2014) apresenta semelhança de conteúdo com o artigo 13 (2013). Em VII, "Das Despesas com Pessoal", o artigo 8º (2014) apresenta semelhanças com o artigo 11, caput (2013), apesar dos textos se diferirem, abordando a questão da autorização do aumento de despesa com pessoal. O artigo 9º (2014) possui texto idêntico ao artigo 6º (2013).

Em IX, "Do Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro", o tratado pelo artigo 10 (2014) possui semelhança de tema com o tratado pelo artigo 19 (2013), apesar da mudança de

texto. Em X, “Controle de Custos”, o artigo 11 possui texto análogo ao artigo 16, caput (2013), agregando-se o texto “(...) e financiados com recursos do orçamento (...)” (BAURU, 2013a). Em XI, “Da Transferência de Recursos a Pessoas Físicas e a Pessoas Jurídicas de Direito Público e Privado”, o artigo 12 apresenta redação nova, assim como os artigos 13, 14, 15 e 16. Em XII, “Das Alterações na Legislação Tributária e da Renúncia de Receitas”, o artigo 17 (2014) é inédito, com o 18 guardando semelhança com a temática do artigo 9º (2013).

Em XIII, “Das Disposições Finais”, o artigo 20 (2014) guarda semelhança com o conteúdo do artigo 21, §1º, I (2013), assim como o artigo 21 (2014), com o conteúdo do artigo 21, §2, II (2013). O artigo 22 (2014), caput, possui nova redação, o artigo 23, caput (2014) possui a mesma redação que o artigo 7º (2013), alterando-se as datas. O artigo 24 (2014) possui redação nova, assim como o 25 (2014), com o 26 (2014), tendo seu teor semelhante mas alterando o texto do artigo 3º (2013). Dos artigos 27 ao 37 são tratadas questões das ações municipais, com ele sendo encerrado no artigo 38. Em 2015 (lei nº 6.531, de 16/07/2014), que tem 51 artigos, podemos listar as seguintes questões. Em “Disposições Preliminares”, os artigos 1º são iguais, assim como o parágrafo único. Há, em 2015, a inclusão de um artigo 2º, referente aos “Programas e ações no Plano Plurianual relativo ao período 2.014-2.017” (BAURU, 2014a). Em “Das Metas Fiscais”, os artigos 2º (2014) e 3º (2015) são iguais, assim como os artigos 3º (2014) e 4º (2015), em “Dos Riscos Fiscais”.

Em “Da Reserva de Contingência”, os artigos 4º (2014) e 5º (2015) são iguais. Em “Do Equilíbrio das Contas Públicas”, os artigos 5º (2014) e 6º (2015) são também iguais. Em “Da Programação Financeira, Cronograma Mensal de Desembolso, Metas Bimestres e Arrecadação e Limitação de Empenho”, os artigos 6º (2014) e 7º (2015) são iguais, assim como o 7º (2014) e 8º (2015). Em “Despesas com Pessoal”, os artigos 8º (2014) e 9º (2015) são iguais, assim como os 9º (2014) e 10 (2015). Em “Do Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro”, os artigos 10 (2014) e 11 (2015) são iguais. Em “Da Transferência de Recursos a Pessoas Físicas e a Pessoas Jurídicas de Direito Público e Privado” os artigos 12 (2014) e 13 (2015) são iguais, dos 13 (2014) e 14 (2015), havendo, em 2015, a inclusão de um inciso (XI) a mais, dos artigos 14 (2014) e 15 (2015), 15 (2014) e 16 (2015) e 16 (2014) e 17 (2015).

Em “Das Alterações na Legislação Tributária e da Renúncia de Receitas”, são análogos os artigos 17 (2014) e 18 (2015), 18 (2014) e 19 (2015) e 19 (2014) e 20 (2015). Em “Das Disposições Finais”, os artigos 20 (2014) e 21 (2015) são iguais, assim como os artigos 21

(2014) e 22 (2015), 22 (2014) e 23 (2015), 23 (2014) e 24 (2015) - com exceção de datas -, os 24 (2014) e 25 (2015) - novamente com exceção de datas -, 25 (2014) e 26 (2015) - novamente diferindo-se as datas - não havendo mais semelhanças entre estes artigos até o de número 50 (2015), com estes artigos fazendo referência a programas municipais, encerrando-se a lei no artigo 51. Comparando-se com a LDO de 2016 (lei nº 6.694, de 14/07/2015), que possui 46 artigos, em “Disposições Preliminares”, há semelhanças entre os artigos 1º. Em “Das Metas e Prioridades da Administração Municipal”, capítulo constante em 2016, há um texto análogo, no artigo 2º, ao artigo 2º, de 2015, com diferente redação, mas mantendo o mesmo conteúdo, com acréscimo de um parágrafo único.

Em “Das Metas Fiscais”, os artigos 3º são iguais, assim como os artigos 4º, em “Dos Riscos Fiscais” e os artigos 6º, com exceção das datas, em “Do Equilíbrio das Contas Públicas”. Em “Da Programação Financeira, Cronograma Mensal de Desembolso, Metas Bimestres e Arrecadação e Limite de Empenho”, os artigos 7º e 8º também são iguais. Em “Das Despesas com Pessoal”, os artigos 9º são iguais. Em 2016, é criado o capítulo “Dos Novos Projetos”, com os artigos 10 possuindo analogia. Em “Do Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro”, os artigos 11 são iguais. Em “Do Controle de Custos”, os artigos 12 são iguais. Em “Da Transferência e Recursos a Pessoas Físicas e a Pessoas Jurídicas” de Direito Público e Privado”, os artigos 13 são iguais, assim como os 14, 15, 16 e 17. Em “Das Alterações na Legislação Tributária e da Renúncia de Receitas”, os artigos 18 são iguais, assim como os 19 e 20. Em “Das Disposições Finais”, os artigos 21, com diferença de datas, são iguais. Os artigos 22, apesar da mudança de redação, tratam da mesma questão - autorização das “transposições (dos) remanejamentos e (das) transferências de recursos orçamentários (...)” (BAURU, 2015a).

Os artigos 23 são iguais. Os artigos 24 são iguais, com exceção das datas, assim como os artigos 25, que têm redação distinta mas dissertam sobre a mesma questão - a não sanção do projeto de lei orçamentária - e mudam apenas as datas. Os artigos 26 são iguais, mudando-se novamente apenas as datas. Dos artigos 26 a 45 há referência aos programas municipais, com a lei se encerrando no artigo 46. Para 2017 (lei nº 6.816, de 08/07/2016), o texto da lei recebe 51 artigos. Em “Disposições Preliminares”, os artigos 1º são iguais, com o mesmo sendo observado em “Das Metas e Prioridades da Administração Municipal” - que tem os artigos 2º iguais, mudando-se apenas as datas - , em “Das Metas Fiscais” - com igualdade dos artigos 3º -, em “Dos Riscos Fiscais” - identidade dos artigos 4º -, em “Da Reserva de Contingência” -

artigos 5º semelhantes - e em “Do Equilíbrio das Contas Públicas” - que possui os artigos 6º, apenas sob modificação das datas.

Em “Da Programação Financeira, Cronograma Mensal de Desembolso, Metas Bimestrais de Arrecadação e Limitação de Empenho”, os artigos 7º são iguais, modificando-se apenas o registro de trinta dias, em 2017, da forma numérica. Os artigos 8º também são iguais. Em “Das Despesas com Pessoal”, os artigos 9º são iguais. Em “Dos Novos Projetos”, os artigos 10 são iguais. Em “Do Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro”, os artigos 11 são iguais. Em “Do Controle e Custos”, os artigos 12 são iguais. Em “Da Transferência de Recursos a Pessoas Físicas e a Pessoas Jurídicas de Direito Público e Privado”, os artigos 13 são iguais, assim como os compreendidos entre o 14 e o 17. Em “Das Alterações na Legislação Tributária e da Renúncia de Receitas”, os artigos 18 são iguais, assim como os artigos 19 e 20. Em “Das Disposições Finais”, os artigos 21 são iguais, assim como os artigos 22, 23, 24 (com exceção de datas neste caso), 25 (também com exceção das datas) e 26. Dos artigos 27 ao 50 há referências aos programas municipais, com a lei se encerrando no artigo 51.

Em 2018 (lei nº 6.934, de 28/06/2017), a lei possui 28 artigos. Em “Disposições Preliminares”, os artigos 1º são iguais. Há a supressão do Capítulo “Das Metas e Prioridades da Administração Municipal”, com os artigos 2º (2018) e 3º (2017) sendo iguais, com aquele já incluso em “Das Metas Fiscais”. Nesse mesmo capítulo, os artigos 3º (2018) e 4º (2017) são iguais. Em “Da Reserva de Contingência”, os artigos 5º (2017) e 4º (2018) são iguais, com o mesmo ocorrendo em “Do Equilíbrio das Contas Públicas”, entre os artigos 6º (2017) e 5º (2018). Em “Da Programação Financeira, Cronograma Mensal de Desembolso, Metas Bimestrais de Arrecadação e Limitação de Empenho”, os artigos 6º (2018) e 7º (2017) e 7º (2018) e 8º (2017) são iguais. Em “Das Despesas com Pessoal”, os artigos 9º (2017) e 8º (2018) são iguais. Em “Dos Novos Projetos”, os artigos 10 (2017) e 9 (2018) são iguais. Em “Do Estudo do Impacto Orçamentário e Financeiro”, os artigos 10 (2018) e 11 (2017) são iguais. Em “Do Controle de Custos”, os artigos 12 (2017) e 11 (2018) são iguais.

Em “Da Transferência de Recursos a Pessoas Físicas e a Pessoas Jurídicas de Direito Público e Privado”, os artigos 13 (2017) e 12 (2018) são iguais, assim como os artigos 14 (2017) e 13 (2018). O texto do artigo 15 (2017) é suprimido, equivalendo-se os textos do artigos 16 (2017) com o 14 (2018). Há uma nova redação, no artigo 15 (2018), e os artigos 17 (2017) e 16 (2018) equivalendo-se. Em “Das Alterações na Legislação Tributária e da Renúncia de

Receitas”, os artigos 18 (2017) e 17 (2018) são iguais, assim como os 19 (2017) com o 18 (2018) e os 20 (2017) com o 19 (2018).

Em “Das Disposições Finais”, o artigo 21 (2017) é igual ao 20 (2018), assim como o 22 (2017) igual ao 21 (2018). Enquanto o artigo 22 (2018) apresenta redação nova, os artigos 23 se equivalem, assim como o 24 e o 25, que possuem divergências apenas de datas. Em “Das Disposições Finais”, o artigo 21 (2017) é igual ao 20 (2018), assim como o 22 (2017) igual ao 21 (2018), enquanto o artigo 22 (2018) apresenta redação nova, os artigos 23 se equivalem, assim como o 24 e o 25, que possuem divergência apenas de datas. Os artigos 26 (2017) e 27 (2018) também se equivalem com alteração somente de datas. O artigo 28 (2018) apresenta redação não constante em 2017, encerrando-se no artigo 29. Em 2019 (lei nº 7.085, de 29/06/2018), que tem 46 artigos, vemos as seguintes características. Em “Das Disposições Preliminares”, os artigos 1º são iguais. Em 2019, reaparece o Capítulo “Das Metas e Prioridades da Administração Municipal”, com redação própria (artigo 2º). Em “Das Metas Fiscais”, os artigos 3º (2019) e 2º (2018) são iguais, ocorrendo o mesmo com os artigos 4º (2019) e 3º (2018), em “Dos Riscos Fiscais”.

Em “Da Reserva de Contingência”, os artigos 5º (2019) e 4º (2018) se equivalem, modificando-se apenas, no parágrafo primeiro, o total da reserva de contingência, que passa de “0,5% (meio por cento)” (BAURU, 2017a) para “01% (um por cento)” (BAURU, 2018). Em “Do Equilíbrio das Contas Públicas”, os artigos 6º (2019) e 5º (2018) se equivalem, diferindo-se apenas nas datas. Em “Da Programação Financeira, Cronograma Mensal de Desembolso, Metas Bimestrais de Arrecadação e Limitação de Empenho”, os artigos 6º (2018) e 7º (2019) são iguais, diferindo apenas, em 2018, com o trinta escrito também numericamente, no caput, e o vinte, no §2º, também. O artigo 8º (2019) apresenta conteúdo análogo, mas com redação mais enxuta com relação ao artigo 7º (2018). O parágrafo 7º, em 2018, é suprimido.

Em “Das Despesas com Pessoal”, os artigos 8º (2018) e 9º (2019) são iguais. Em “Dos Novos Projetos”, os artigos 9º (2018) e 10 (2019) são iguais. Em “Do Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro”, os artigos 10 (2018) e 11 (2019) são iguais. Em “Do Controle de Custos”, os artigos 11 (2018) e 12 (2019) são iguais. Em “Da Transferência de Recursos a Pessoas Físicas e a Pessoas Jurídicas de Direito Público e Privado”, os artigos 12 (2018) e 13 (2019) são iguais, assim como 13 (2018) e 14 (2019). Há, todavia, em 2019, a remoção de três incisos, caput. Os artigos 14 (2018) e 15 (2019) são iguais, assim como o 15 (2018) e 16 (2019)

e 16 (2018) e 17 (2019). Em “Das Alterações na Legislação Tributária e da Renúncia de Receitas”, os artigos 17 (2018) e 18 (2019) são iguais, assim como o 18 (2018) e 19 (2019) e 19 (2018) e 20 (2019).

Em “Das Disposições Finais”, os artigos 20 (2018) e 21 (2019) são iguais, assim como os artigos 21 (2018) e 22 (2019). O artigo 23 (2019) apresenta redação nova, havendo equivalência entre os artigos 24 (2019) e 22 (2018), modificando-se apenas as datas, entre os artigos 25 (2019) e 23 (2018). O texto do artigo 26 (2019) tem redação nova, havendo semelhança entre os artigos 27 (2019) e 24 (2018), com exceção das datas, os artigos 28 (2019) e 25 (2018), com modificação das datas. Entre os artigos 29 e 45 (2019) há referência aos projetos municipais, com a lei se encerrando no artigo 46. Em 2020 (lei nº 7.236, de 01/07/2019), o texto da LDO apresenta 58 artigos. Em “Das Disposições Preliminares”, os artigos 1º são iguais. Em “Das Metas e Prioridades da Administração Municipal”, com exceção das datas, os artigos 2º são iguais. Em “Das Metas Fiscais”, com exceção das datas, os artigos 3º são iguais. Em “Dos Riscos Fiscais”, os artigos 4º são iguais, havendo, em 2020, caput, a inserção do texto “Anexo III” (BAURU, 2019a).

Em “Da Reserva de Contingência”, os artigos 5º são iguais, com exceção, no §1º, dos valores relativos à reserva de contingência, passando de “01% (um por cento)” (BAURU, 2018), em 2019, para “5% (cinco por cento)” (BAURU, 2019a), em 2020. Em “Do Equilíbrio das Contas Públicas”, os artigos 6º são iguais, com exceção das datas. Em “Da Programação Financeira, Cronograma Mensal de Desembolso, Metas Bimestrais de Arrecadação e Limitação de Empenho”, os artigos 7º são iguais, com o artigo 8º, em 2020, possuindo acréscimo de texto:

(...) das medidas de combate à evasão e à sonegação, dos valores totais de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como do montante dos créditos tributários e não tributários passíveis de cobrança administrativa (BAURU, 2019a).

Há, em 2020, a inclusão de um texto novo, no §7º. Em “Das Despesas com Pessoal”, os artigos 9º são iguais, havendo, em 2020, acréscimo de um inciso (V) no parágrafo segundo. Em “Dos Novos Projetos”, os artigos 10 são iguais. Em “Do Estudo do Impacto Orçamentário e Financeiro”, os artigos 11 são iguais. Em “Do Controle de Custos”, os artigos 12 são iguais. Em “Da Transferência de Recursos a Pessoas Físicas e a Pessoas Jurídicas de Direito Público e Privado”, os artigos 13 são iguais, assim como aqueles compreendidos entre os 14 e 17.

Em “Das Alterações na Legislação Tributária e de Renúncia de Receitas”, os artigos 18, 19 e 20 são iguais. Em “Das Disposições Finais”, o artigo 21 (2020) apresenta redação nova, acerca de abertura de créditos suplementares, com os artigos 22 (2020) e 21 (2019) sendo iguais. O artigo 23 (2020) apresenta nova redação. Os artigos 24 são iguais, com exceção das datas, sendo que os artigos 25 são iguais. Os artigos 27 são iguais, com exceção de datas. Os artigos 28 (2020) e artigo 27,§1º (2019) possuem redação distinta, mas com o mesmo teor. Dos artigos 29 ao 57 há referência a ações municipais, com o texto encerrando-se no artigo 58.

Quadro 20 - Dados referentes às LDOs de Bauru entre 2010 e 2020

Ano	Combinação (%)	Idêntico(%)	Pequenas alterações (%)	Significado relacionado(%)	Palavras omitidas(%)	Palavras similares
2010-2011	87,5	85	1,4	1,1	0	1,7k
2011-2012	85,9	84,3	1	0,6	0	2,1k
2012-2013	99,5	98,2	0,8	0,5	0	2,4k
2013-2014	35,8	33,4	1,9	0,5	0	953
2014-2015	95,9	95,1	0,7	0,1	0	3,2k
2015-2016	77,8	76,3	1,2	0,3	0	3,1k
2016-2017	83,9	82,1	1,6	0,2	0	3,3k
2017-2018	75,1	71,9	2,7	0,5	0	2,9k
2018-2019	88,8	86,1	2,3	0,5	0	2,9k
2019-2020	57	56,4	0,6	0	0	2,4k
Média	78,72	76,88	1,42	0,43	0	-

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 21 - Número de artigos constantes nas LDOs de Bauru entre 2010 e 2020

Anos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nº de artigos	21	28	26	32	38	51	46	51	28	46	58

Fonte: Elaborado pelo autor

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou, primeiramente, elucidar as questões teóricas referentes à administração pública, de forma histórica. Dessa forma, inicia-se uma abordagem a partir do pensamento fundador da análise de políticas públicas, com Harold Lasswell e seus seguidores, que preconizam o quantitativismo e o emprego de especialistas como única forma de dar vazão às demandas e necessidades sociais. Tal espírito, bastante forte no período pós-Segunda Guerra, que, em sua logística, contou com o emprego de engenheiros, procurou, portanto, observar o ocorrência de resultados ótimos sob o emprego dos chamados *policy cycles*, pelo qual, através de etapas previamente definidas, observaria tal tomização. O orçamento, inclusive, estaria inserido nessa seara. Dentro de questões como o orçamento de base zero (*zero based budget*),

pelo qual, em cada ano fiscal, os *policy makers* pensariam um orçamento completamente novo, visando ao atendimento de uma máxima eficiência.

Entretanto, autores como Herbert Simon, Charles Lindbom e, principalmente, Aaron Wildavsky contrapõem-se a tal lógica. Simon ficaria responsável em dar vazão ao conceito de incerteza, concluindo que os atores políticos não teriam conhecimento absoluto, mas apenas parcial e fragmentado, inclusive sobre as demandas públicas. Com isso, ele esvazia o caráter plenamente racionalista previamente posto. Tais conclusões foram absorvidas por Charles Lindblom, que, sob ideias como o *muddling through* e o *partisan mutual adjustments*, em que, pela primeira, o processo de tomada de decisão seria permeado por idas e vindas, não obedecendo a ciclos, e, segundo, havia um acordo entre os partícipes o jogo político que, na democracia, as deliberações necessitavam muito mais de consensos e convencimentos do que a emanções de especialistas.

Como vimos, chegando a Wildavsky, tal autor transfere tais elucidções ao orçamento público propriamente dito, a partir, inclusive, de uma avaliação histórica deste nos EUA (WILDAVSKY, CAIDEN, 1997). Assim, é possível distinguir duas fases de elaboração orçamentária. Ei-las: a de equilíbrio e a do dissenso. Na primeira, como a preocupação do governo norte-americano era manter as receitas e as despesas no mesmo patamar (e, por isso, a conceituação “equilíbrio”), havia um controle maior acerca do papel fiscal do estado. Nesse período, os embates entre os parlamentares eram maiores, o que permitia a fluência deste instrumento, o que geraria baixo endividamento. Já sob o racionalismo, fortemente influenciado pelo keynesianismo, os *policy makers* passam a efetuar maiores gastos, o que, posteriormente, ampliaria o déficit público. Assim, Wildavsky defende que a melhor forma de elaborar o orçamento seria resgatando o caráter eminentemente político, a saber, o acordo entre as partes, as quais ele resume em duas: os *spenders* (gastadores) e os *guardians* (poupadores).

Enquanto os primeiros tendiam a ser mais perdulários, procurando gastar maiores fatias do orçamento, justificando suas funções públicas intervencionistas, os segundos, ao contrário, buscavam limitar estes gastos, reconhecendo que eles gerariam futuramente impactos negativos. A isso, Wildavsky conceituou como “incrementalismo”, com o orçamento sendo modificado pouco a pouco, sob uma dinâmica histórica e inercial, a partir dos embates entre ambos os lados.

Com isso, o incrementalismo foi a hipótese a ser verificada, numa avaliação do orçamento municipal, que, no Brasil, obedece a três instrumentos legais, a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), LOA (Lei Orçamentária Municipal) e PPA (Plano Plurianual). Apesar de as duas primeiras serem anuais, ou seja, de curto prazo, a última, de vigência de quatro anos (médio prazo), influenciaria a elaboração daquelas. Assim, há a presença de um discurso paradigmático, no país, pela presença da racionalidade orçamentária - lembrando que o papel indutor do estado no crescimento econômico remonta o período varguista e, nos anos 1960, pela Lei 4.320/64, havia a intenção pela criação de um instrumento legal a PPA, ou seja, de médio prazo (apesar de ele ser de apenas três, e não quatro, anos). Em primeiro lugar, para a realização do trabalho empírico, optou-se por uma metodologia tanto quantitativa quanto qualitativa, a partir, sobretudo, do trabalho de Bardin (2016).

Segundo esta autora, nas ciências sociais, há a preocupação corrente em se tentar combinar ambas as abordagens, sendo a primeira (quantitativa) herdeira do desenvolvimento da informática e das tecnologias de informação, e a segunda, quando há a percepção de cientistas e pesquisadores na apuração de resultados que são omitidos pelo trato estatístico - ou seja, os documentos precisariam também ser verificados de forma crítica.

Assim, pelo quantitativismo, empregou-se os *softwares* Copyleaks, para a realização de análise bibliométrica (comparação textual através de percentuais de semelhanças entre as peças orçamentárias, anualmente) e Excel, para a demonstração de resultados envolvendo questões estatísticas (como a avaliação das funcional-programáticas). Já pelo lado qualitativo, foi realizada a leitura do material pertinente (LOAs e LDOs) envolvendo o olhar crítico-comparativo do pesquisador. Como já dito, os materiais empregados foram as leis orçamentárias (sobretudo LDOs e LOAs) dos três municípios paulistas selecionados - Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Bauru -, dentro dos quais procurou-se avaliar a inércia orçamentária num período de longo prazo (10 anos), entre 2010 e 2020.

Verificou-se, em primeiro lugar, que o período compreendido entre 2010 e 2020 fora macroeconomicamente distinto: entre 2010 e 2015, período em que o país fora governado por Luis Inácio Lula da Silva (2010) e Dilma Rousseff, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), a indução do estado nos investimentos públicos seria vista de forma positiva. Afinal de contas, acreditava-se que este tipo de ação do ente governamental reverberaria fortemente na iniciativa privada, resultando em crescimento econômico. Aqui, um discurso heterodoxo seria propagado,

o que significa que a economia obedeceria a fatores mais sociais do que individuais, no sentido distributivo. Já entre 2016 e 2020, sob os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, há uma modificação desse paradigma, com o pensamento ortodoxo (mais indivíduo do que sociedade) tomando conta da administração pública federal.

Os cortes de gastos, dentro da política fiscal, seriam portanto essenciais para que a iniciativa privada tivesse acesso a mais recursos, e ela própria, aqui, liderasse o processo de crescimento econômico. Obviamente, a tríade dos municípios estudados não ficaria alheia a isso: em todos eles seria constatado o mesmo fenômeno - enquanto a década se iniciaria com estímulos ao investimento público e aumento da arrecadação, e com os consequentes bons auspícios de que o ente governamental pudesse fomentar uma melhor posição econômica da sociedade como um todo, posteriormente haveria uma mudança desse discurso. Em Ribeirão Preto, por exemplo, a prefeita Dárcy Vera chegaria a ser presa, em 2016, fator que demonstraria, inclusive, uma crise institucional.

Contudo, apesar dessa transição fiscal, a verificação orçamentária propriamente dita apresenta resultados divergentes a esta questão. No que se refere às LOAs, a combinação entre elas seriam, em Ribeirão Preto e São José do Rio Preto, bastante elevadas no período, sendo elas de 84,46% e 81,86%, respectivamente. A de Bauru, por sua vez, apresentaria uma combinação menor (65,99%). Em Ribeirão Preto, inclusive, há uma forte manutenção do número de artigos da LOA entre 2010 e 2020, havendo a presença de 12 deles nos dois primeiros anos (2010 e 2011) e 11 nos demais. No que se refere às LDOs, os números são ainda mais elevados (80,85%, 90% e 78,72% respectivamente). Aqui, ainda cabe como destaque, novamente em Ribeirão Preto, do que acontece entre os anos de 2014 e 2015, nos quais, apesar da discrepância no número de artigos entre um ano e outro (33, em 2014 e 34, em 2015), tal ampliação é mais uma reorganização do que uma modificação, com um capítulo sendo vetado para ser apresentado posteriormente com praticamente o mesmo conteúdo. Em São José do Rio Preto, aliás, como ocorre nas LOAs de Ribeirão Preto, há uma manutenção sistemática do número de artigos de suas LDOs, que são de no mínimo 30, nos anos de 2015, 2016 e 2017, e de no máximo 34, em 2020.

No que tange à avaliação das funcional-programáticas, podemos perceber que, em Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Bauru, há uma predominância na quantidade de rubricas com desvio padrão no intervalo compreendido entre 0 e 1 (69,23%, 71,42% e 64,7%,

respectivamente). No repasse de orçamento a estas rubricas, destaca-se o intervalo entre 1 e2 (56,87%, 37,56% e 44,1%, respectivamente). Dessa forma, há uma baixa variação dos valores analisados, tanto no que se refere ao número total de rubricas quanto ao repasse orçamentário, coadunando-se a uma baixa modificação observada na metodologia bibliométrica/bibliográfica.

Assim, podemos concluir que, dentro dos municípios analisados, a despeito do racionalismo e do planejamento propostos pela dinâmica orçamentária brasileira, a partir, sobretudo, do PPA, há, em primeiro lugar, uma alta manutenção dos textos orçamentários entre 2010 e 2020, que pouco se modificam no período avaliado, e, em segundo lugar, no estudo acerca dos repasses de recursos, através das funcional-programáticas, podemos elucidar que há uma elevada inércia, tanto na quantidade de rubricas como na quantidade de receitas a cada uma delas repassadas.

REFERÊNCIAS

- ADELSTEIN, R. **Charles E. Lindblom**. Division II Faculty Publications. 92, jan. 1992, pp. 1-32.
- AGÊNCIA ESTADO. **Prefeito eleito de Ribeirão Preto diz que assumirá com dívida de R\$ 2,16 bi**. Recife, Diário de Pernambuco, 30 dez. 2016. Disponível em <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2016/12/prefeito-eleito-de-ribeirao-preto-diz-que-assumira-com-divida-de-r-2.html>> Acesso em: 12 ago. 2021.
- AFONSO, J. R. R. **Keynes, crise e política fiscal**. São Paulo, Saraiva, 2012.
- ALBINO, L. **10 lições sobre Max Weber**. Petrópolis, Editora Vozes, 2016.
- ANDRADE, R. P. de. A construção do conceito de incerteza: uma comparação das contribuições de Knight, Keynes, Shackle e Davidson. **Nova Economia**, Belo Horizonte_21 (2) , mai./ago. 2011, pp. 171-195.
- ANGELI, E. Os usos do individualismo por James Buchanan. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 1 (65), jan./abr. 2019, pp. 53-70.
- AUGIER, M.; MARCH, J. G. **Models of a man: essays in memory of Herbert A. Simon**. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 2004.

BALESTRIN, A. Uma análise da contribuição de Herbert Simon para as teorias organizacionais. **Revista Eletrônica de Administração**, REAd, Edição 28, v. 8, n. 4, jul./ago. 2002, pp.1-17.

BARCELOS, C. L. K. **15 Anos sem Aaron Wildavsky: recordando lições valiosas**. EnAPG, 2008, Salvador. III Encontro de Administração Pública e Governança, 2008.

BARCELOS, M. A formação da área de análise de políticas públicas: do modelo “racional” compreensivo às abordagens “sintéticas” do processo da política pública. **Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 26, n. 01, jan./abr. 2013, pp. 145-162.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Edições 70, São Paulo, 2016.

BAUJARD, A. **Welfare economics. Documents de travail | Working Papers**. GATE - Groupe d'Analyse et de Théorie Économique Lyon- St'Étienne, nov. 2013, pp. 1-15.

BAURU. **Lei Municipal nº 5.762**, de 07 de julho de 2009. Bauru, 2009a.

_____. **Lei Municipal nº 6.026**, de 28 de dezembro de 2010. Bauru, 2009b.

_____. **Lei Municipal nº 5.942**, de 06 de julho de 2010. Bauru, 2010a.

_____. **Lei Municipal nº 6.026**, de 28 de dezembro de 2010. Bauru, 2010b.

_____. **Lei Municipal nº 6.087**, de 04 de julho de 2011. Bauru, 2011a.

_____. **Lei Municipal nº 6173**, de 27 de dezembro de 2011. Bauru, 2011b.

_____. **Lei Municipal nº 6.236**, de 17 de julho de 2012. Bauru, 2012a.

_____. **Lei Municipal nº 6.307**, de 12 de dezembro de 2012. Bauru, 2012b.

_____. **Lei Municipal nº 6.393**, de 23 de julho de 2013. Bauru, 2013a.

_____. **Lei Municipal nº 6.459**, de 09 de dezembro de 2013. Bauru, 2013b.

_____. **Lei Municipal nº 6.531**, de 16 de julho de 2014. Bauru, 2014a.

_____. **Lei Municipal nº 6.610**, de 04 de dezembro de 2014. Bauru, 2014b.

_____. **Lei Municipal nº 6.694**, de 14 de julho de 2015. Bauru, 2015a.

_____. **Lei Municipal nº 6.752**, de 14 de dezembro de 2015. Bauru, 2015b.

_____. **Lei Municipal nº 6.816**, de 08 de julho de 2016. Bauru, 2016a.

_____. **Lei Municipal nº 6.874**, de 15 de dezembro de 2016. Bauru, 2016b.

_____. **Lei Municipal nº 6.934**, de 28 de junho de 2017. Bauru, 2017a.

_____. **Lei Municipal nº 7.007**, de 11 de dezembro de 2017. Bauru, 2017b.

_____. **Lei Municipal nº 7.085**, de 29 de junho de 2018. Bauru, 2018a.

_____. **Lei Municipal nº 7155**, de 10 de dezembro de 2018. Bauru, 2018b.

_____. **Lei Municipal nº 7.236**, de 01 de julho de 2019. Bauru, 2019a.

_____. **Lei Municipal nº 7.318**, de 27 de dezembro de 2019. Bauru, 2019b.

BERTERO, C. O. A Evolução do poder nas organizações. Rio de Janeiro, **Revista de Administração de Empresas**, 29, 1968.

BLAUG, M. **History of Political Economy**. Durham, Duke university, 2007.

BRASIL. **Decreto-lei 579**, de 30 de julho de 1938.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 04 ago. 2020.

_____. **Lei nº4320**, de 17 de março de 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em 04 ago. 2020.

_____. **Plano plurianual 2012-2015**: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília, MP, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 42(2), mar./abr. 2008, pp 391-410.

_____. Capital e organização no capitalismo tecnoburocrático. **Tempo social**, v. 26, nº2, São Paulo, jul./dez. 2014.

BURKHEAD, J. The Balanced Budget. **The Quarterly Journal of Economics**, 68, issue 2, mai. 1954, pp. 191-216.

BUTLER, E. **Public Choice – A Primer**. Londres, Institute of Economic Affairs, 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Presença do Governo Federal valoriza municípios da região de Bauru**. Brasília, Câmara dos Deputados, 04 nov. 2015. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/noticias/presenca-do-governo-federal-valoriza-municipios-da-regiao-de-bauru>> Acesso em: 3 ago. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Prefeitura registra déficit de 16,8%**. São José do Rio Preto, Câmara Municipal de São José do Rio Preto, 2015. Disponível em <<http://www.riopreto.sp.leg.br/noticias/prefeitura-registra-deficit-de-16-8>> Acesso em: 11 ago. 2021.

_____. **Prefeitura projeta orçamento de R\$ 1,8 bilhão para 2017**. São José do Rio Preto, 2016. Disponível em <<http://www.riopreto.sp.leg.br/noticias/prefeitura-projeta-orcamento-de-r-1-8-bilhao-para-2017>> Acesso em: 11 ago. 2021.

_____. **Prefeitura de Rio Preto culpa crise por queda na arrecadação**. São José do Rio Preto, 2016. Disponível em <<http://www.riopreto.sp.leg.br/noticias/prefeitura-de-rio-preto-culpa-recessao-economica-por-queda-na-arrecadacao>> Acesso em: 11 ago. 2021.

_____. **Orçamento de Rio Preto para 2016 será de R\$1,8 bilhão.** Câmara Municipal de São José do Rio Preto, 2015. Disponível em <<http://www.riopreto.sp.leg.br/noticias/orcamento-de-rio-preto-para-2016-sera-de-r-1-8-bilhao>> Acesso em: 11 ago. 2021.

_____. **Prefeitura fecha 2015 com arrecadação abaixo da meta.** São José do Rio Preto, Câmara Municipal de São José do Rio Preto, 2016. Disponível em <<http://www.riopreto.sp.leg.br/noticias/prefeitura-fecha-2015-com-arrecadacao-abaixo-da-meta-diz-fazenda>> Acesso em: 11 ago. 2021.

CARLO, D. S. Joseph Schumpeter em Capitalismo, Socialismo e Democracia: um Ensaio sobre suas contribuições ao Desenvolvimento da Teoria Democrática. In: **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí ano 3, n. 5, jan./jul. 2005.

CARRARO, A.; FONSECA, P. C. D. . O desenvolvimento econômico no primeiro governo Vargas (1930-1945). In: **V Congresso Brasileiro de História Econômica**, 2003, Caxambu. V Congresso Brasileiro de História Econômica e 6ª Conferência Internacional de História de Empresas, 2003.

CATANHO, Lucas. **Ribeirão Preto é mais rica que 15 capitais do País.** Disponível em <<https://www.acidadeon.com/ribeiraopreto/onlist/NOT,2,2,1298166,Ribeirao+Preto+e+ma+is+rica+que+15+capitais+do+Pais.aspx>> Acessado em 18 jun. 2019.

COGGIOLA, O. Novamente, a Revolução Francesa. **Projeto História**, São Paulo, n. 47, ago. 2013, pp. 281-322.

COLISTETE, R. P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**, 15 (41), 2001, pp. 21-34.

COUTINHO, E. S.; LANA-PEIXOTO, F. de V.; RIBEIRO FILHO, P. Z.; AMARAL, H. F. De Smith a Porter: um ensaio sobre as teorias de comércio exterior. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 12, n. 4, out./dez. 2005, p. 101-113.

CYSNE, R. P. **Orçamento Público: O Caso Americano.** Disponível em <<https://epge.fgv.br/users/rubens/wp-content/uploads/2015/12/orcamento-publico-caso-americano.pdf>> Acessado em 13 jul. 2020.

DANELLI JÚNIOR, C. A. O modelo alemão de seguridade social: evolução histórica a partir de Bismarck. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Ano 2, nº 14, 2013, pp. 16485-16520.

DIAS, M. A. James Buchanan e a “política” na escolha pública. **Ponto-e-vírgula**, 6, 2009, p. 201-217.

DIÁRIO DA REGIÃO. **Orçamento menor exigirá um ajuste fino. São José do Rio Preto.** Disponível em <https://www.diariodaregiao.com.br/_conteudo/cultura/or%C3%A7amento-menor-exigir%C3%A1-um-ajuste-fino-1.372156.html> Aceso em: 11 abr. 2021.

_____. **Queda atinge R\$11 milhões.** São José do Rio Preto. Disponível em <https://www.diariodaregiao.com.br/_conteudo/2017/11/politica/479750-queda-atinge-r-11-milhoes.html> Acesso em 11 abr. 2021.

_____. **Valdomiro “turbina” obras e tira do social.** São José do Rio Preto, Orçamento 2010, 29 set. 2009. Disponível em

<https://www.diariodaregiao.com.br/_conteudo/2009/09/politica/614301-valdomiro-turbina-obras-e-tira-do-social.html> Acesso em: 11 ago. 2021.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R.A. **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica**. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 303, jun. 2017.

EL PAÍS. **Para especialistas, PEC 241 ataca só parte do problema**. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/16/economia/1466032886_171069.html>. Acessado em 19 abr 2021.

ESTEVES, J. As críticas ao utilitarismo por Rawls. **Ethic@**, Florianópolis, v.1 n.1, jun. 2002, p.81-96.

FERREIRA, E. C. Raízes do Brasil: uma interlocução entre Simmel, Weber e Sérgio Buarque de Holanda. **Revista Urutágua (Online)** , v. n°5, p. 005, 2004.

FIANI, R. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1 (18), jan./jun. 2002, pp. 45-62.

FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. M. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, vol. 28, n° 1 (109), jan./mar. 2007, pp. 28-46.

G1 BAURU E MARÍLIA. **Bauru, SP, terá orçamento de R\$789 milhões em 2012**. G1 Bauru e Marília, 05 dez. 2011. Disponível em <<http://g1.globo.com/sp/bauru-marilia/noticia/2011/12/bauru-sp-tera-orcamento-de-r-789-milhoes-para-2012.html>> Acesso e: 13 ago. 2021.

_____. **Prefeito de Bauru, SP, faz balanço do governo em 2011**. G1 Bauru e Marília, 09 jan. 2012. Disponível em <<http://g1.globo.com/sp/bauru-marilia/noticia/2012/01/prefeito-de-bauru-sp-faz-balanco-do-governo-em-2011.html>> Acesso em: 11 ago. 2021.

_____. **Governo Federal libera verba para tratamento de esgoto em Bauru, SP**. G1 Bauru e Marília, 06 mar. 2013. Disponível em <<http://g1.globo.com/sp/bauru-marilia/noticia/2013/03/governo-federal-libera-verba-para-tratamento-de-esgoto-em-bauru-sp.html>> Acesso em: 13 ago. 2021.

_____. **Prefeitura de Bauru confirma início de vencimento de IPTU 2014 para abril**. G1 Bauru e Marília, 08 jan. 2014. Disponível em <<http://g1.globo.com/sp/bauru-marilia/noticia/2014/01/prefeitura-de-bauru-confirma-inicio-de-vencimento-de-iptu-2014-para-abril.html>> Acesso em: 13 ago. 2021.

_____. **Orçamento apertado não deve afetar investimentos em Bauru, diz prefeito**. G1 Bauru e Marília, 22 ago. 2014. Disponível em <<http://g1.globo.com/sp/bauru-marilia/noticia/2014/08/buraco-orcamentario-nao-deve-afetar-investimentos-em-bauru-diz-prefeito.html>> Acesso em: 13 ago. 2021.

_____. **Prefeitura anuncia corte e vereadores aumentam salários em Bauru**. G1 Bauru e Marília, 10 mar. 2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/sp/bauru-marilia/noticia/2015/03/prefeitura-anuncia-corte-e-veredores-aumentam-salarios-em-bauru.html>> Acesso em: 13 ago. 2021.

_____. **Câmara de Bauru aprova orçamento de quase R\$1,5 bilhão para 2020.** G1 Bauru e Marília, 03 dez. 2019. Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/bauru-marilia/noticia/2019/12/03/camara-de-bauru-aprova-orcamento-de-quase-r-15-bilhao-para-2020.ghtml>> Acesso em: 13 ago. 2021.

G1 RIBEIRÃO E FRANCA. **Prefeita de Ribeirão Preto, Dárcy Vera, é presa na segunda fase da Sevandija.** G1 Ribeirão e Franca, 2 dez. 2016. Disponível em <<http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2016/12/prefeita-de-ribeirao-preto-darcy-vera-e-presa-na-segunda-fase-da-sevandija.html>> Acesso em: 12 ago. 2021

_____. **Vereadores aprovam orçamento de R\$3,173 bilhões para 2019 em Ribeirão Preto.** 07 dez. 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2018/12/07/vereadores-aprovam-orcamento-de-r-3173-bilhoes-para-2019-em-ribeirao-preto.ghtml>> Acesso em: 11 ago. 2021.

G1 RIO PRETO E ARAÇATUBA. **Secretário fala sobre corte na Cultura e diz que FIT não será prejudicado.** 03 jun. 2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/sao-paulo/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2015/06/secretario-fala-sobre-corte-na-cultura-e-diz-que-fit-nao-sera-prejudicado.html>> Acesso em 11 ago. 2021.

_____. **Prefeito de Rio Preto divulga balanço do primeiro ano de mandato.** G1 Rio Preto e Araçatuba, 20 dez. 2017. Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/prefeito-de-rio-preto-divulga-balanco-do-primeiro-ano-de-mandato.ghtml>> Acesso em 11 ago. 2021.

_____. **Prefeitura de Rio Preto terá quase R\$2 bilhões de orçamento para 2019.** G1 Rio Preto e Araçatuba, 12 dez. 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2018/12/12/prefeitura-de-rio-preto-tera-quase-r-2-bilhoes-de-orcamento-para-2019.ghtml>> Acesso em: 13 ago. 2021.

_____. **Vereadores aprovam lei orçamentária da prefeitura de Rio Preto para 2020.** G1 Rio Preto e Araçatuba, 27 nov. 2019. Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2019/11/27/vereadores-aprovam-lei-orcamentaria-da-prefeitura-de-rio-preto-para-2020.ghtml>> Acesso em: 13 ago. 2021.

G1 SÃO PAULO. **Câmara aprova orçamento da Prefeitura de SP para 2019 em R\$ 60,5 bilhões.** Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/12/26/camara-aprova-orcamento-da-prefeitura-de-sp-para-2019-em-r-605-bilhoes.ghtml>> Acessado em 18 jun. 2019.

GALVÃO, G.; LUCATELLI, L. **Ciro Gomes diz que política econômica liberal pode matar o agronegócio.** Disponível em <<https://olivire.com.br/ciro-gomes-diz-que-politica-economica-liberal-pode-matar-agronegocio-e-promete-estradas-para-mt>> Acesso em 19 abr. 2021.

GARRIDO, B. **Lei das Diretrizes Orçamentárias começa a ser discutida em audiência pública; Cohab, DAE e Emdurb se pronunciam.** Jornal Dois, 2018. Disponível em <<http://jornaldois.com.br/entre-deficits-e-superavits-entenda-as-financas-de-bauru-de-2018-para-2019/>> Acesso em: 13 ago. 2021.

GAZETA DE RIO PRETO. **Câmara aprova orçamento bilionário para ano eleitoral.** São José do Rio Preto, Gazeta de Rio Preto, Política, nov. 2015. Disponível em

<<https://www.gazetaderiopreto.com.br/politica/noticia/2015/11/camara-aprova-orcamento-bilionario-para-ano-eleitoral.html>> Acesso em: 11 ago. 2021.

_____. **Queda na arrecadação de impostos gera déficit milionário.** São José do Rio Preto, Gazeta de Rio Preto, Política, jul. 2015. Disponível em <<https://www.gazetaderiopreto.com.br/politica/noticia/2015/07/queda-na-arrecadacao-de-impostos-gera-deficit-milionario.html>> Acesso em: 11 ago. 2021.

GAZIER, B. **John M. Keynes.** Porto Alegre, L&PM Pocket, 2011.

GODOY, D. **Governo reduz IPI de eletrodomésticos.** São Paulo, Folha de S. Paulo, 18 abr. 2009.

GONÇALVES, S. M. O Poder da Burocracia no processo Orçamental: O Burocrata e a maximização Orçamental. **Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**, v. VII, nº 11, 2009, pp. 231-273.

HAM, C.; HILL, M. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno.** Campinas, UNICAMP, 1993.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão.** Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1990.

HERMANN, J. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B. de; HERMANN, J. (Org.) **Economia brasileira contemporânea 1945-2010**, Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil.** Companhia das Letras, São Paulo, 1995.

HOUNG-PUONG, N. Performance budgeting: Its rise and fall. Maxwell Review, Syracuse University, **MRPA Paper**, n. 9415, nov. 2007, pp. 91-106.

HUNT, E.K.; LAUTZEHEISER, M. **History of Economic Thought: a Critical Perspective.** Armonk, M.E. Sharp, 2011.

ITABERÁ, N. **Contas vermelhas da Prefeitura.** Nelson Itaberá, 21 ago. 2019. Disponível em <<https://medium.com/@nelsonitabera/contas-vermelhas-da-prefeitura-2c655cdd4bd1>> Acesso em: 13 ago. 2019.

INVESTSP. **Arrecadação federal em Bauru é melhor que a do Estado e a do País.** InvestSP, 25 jul. 2017. Disponível em <<https://www.investe.sp.gov.br/noticia/arrecadacao-federal-em-bauru-e-melhor-que-a-do-estado-e-a-do-pais/>> Acesso em: 11 ago. 2021.

JONES, L.R.; McCAFFERY, J.L. **Aaron Wildavsky, Incrementalism, and Defense Budgeting: A Bibliographic Essay.** Department of Systems Management, Naval Postgraduate School, mar. 1994.

JORNAL DA EPTV. **Ribeirão Preto arrecada 8,6% menos que o previsto no 1º semestre de 2017.** Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/ribeirao-preto-arrecada-86-menos-que-o-previsto-no-1-semester-de-2017.ghtml>> Acesso em: 12 ago. 2021.

KAFRUNI, S. **Conheça o perfil do novo ministro da Fazenda Joaquim Levy**. Brasília, Correio Braziliense, 21 nov. 2014.

KEITH, J.D. **American War for Independence 1775-1783: Revolution n/a or Civil War?** USMC Command and Staff College , Marine Corps University, 2010.

KELLY, J.; WANNA, J. Are Wildavsky guardians and spenders still relevant? New public management and the politics of government budgeting. **Research in Public Policy Analysis and Management**, 2001, pp. 33-54.

KNOTT, J.; WILDAVSKY, A. Jimmy Carter's Theory of Governing. **The Wilson Quarterly**, Winter 1977, pp. 49-68.

LACERDA, A. C. de; REGO, J. M.; MARQUES, R. M. **Economia Brasileira**. São Paulo, Saraiva, 2010.

LAFFER, A. B. **The Laffer Curve: Past, Present, and Future**. Executive Summary Backgrounder, The Heritage Foundation, n. 1765, jun. 2004.

LEITE, L.L. Análise de políticas públicas: considerações sobre a utilidade da perspectiva neo-institucional e do conceito de autonomia relativa do estado. **Revista Sociais e Humanas**, Universidade Federal de Santa Maria, v. 19, nº 2, 2006, pp. 101-110.

LEITE, R. M.; CHEROBIM, A. P. M. S.; SILVA, H. de F. N.; BUFREM, L. S. Orçamento empresarial: levantamento da produção científica no período de 1995 a 2006. **R. Cont. Fin.**, USP, São Paulo, v. 19, n. 47, mai./ago. 2008, pp. 56-72.

LeLOUP, L. T. Budget Theory for a New Century. In: KHAN, A.; HILDRETH, W. B. **Budget theory in the public sector**. Westport, Quorum Books, 2002.

LIMA, R. **Orçamento do município deve ficar mais enxuto em 2019**. Disponível em <https://www.diariodaregio.com.br/_conteudo/2018/04/politica/1104412-orcamento-de-rio-preto-vai-encolher-em-2019.html> Acessado em 18 jun. 2019.

LINDBLOM, C. E. The Science of "Muddling Through". **Public Administration Review**, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88.

_____. **O Processo de Decisão Política**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1980.

LUCINDA, Cláudio Ribeiro de; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Organização Industrial. In: PINHO, Diva Benevides, VASCONCELLOS, Marco Antônio S. de; TONETO JR., Rudinei (Orgs.), **Manual de Economia - equipe de professores da USP**. São Paulo, Saraiva, 2011.

LOUSADA, V. **Déficit levará Rodrigo à Câmara**. JCNET.com.br, 13 ago. 2014. Disponível em <<https://www.jcnet.com.br/noticias/politica/2014/08/416500-deficit-levara-rodrigo-a-camara.html>> Acesso em: 13 ago. 2021.

_____. **Orçamento de 2014 depende de aumento na arrecadação do IPTU**. JCNET.com.br, 31 ago. 2013. Disponível em <<https://www.jcnet.com.br/noticias/politica/2013/08/386692-orcamento-de-2014-depende-de-aumento-na-arrecadacao-de-iptu.html>> Acesso em: 13 ago. 2021.

_____. **Orçamento municipal de Bauru em 2017 tem rombo de R\$36 milhões.** Bauru, Jcnet.com.br, 26 ago. 2016. Disponível em <<https://www.jcnet.com.br/noticias/politica/2016/08/479787-orcamento-municipal-de-bauru-em-2017-tem-rombo-de-r-36-milhoes.html>> Acesso em: 11 ago. 2021.

MATOS FILHO, H. A. Influência da administração científica nas organizações. **R. Gest. Industr.**, Ponta Grossa, v. 14, n. 1, jan./mar. 2018, p. 68-82.

MARQUES, V. **Prefeitura de Rio Preto fecha ano com R\$ 70 milhões em caixa.** São José do Rio Preto, Diário da Região, 22 jan. 2019. Disponível em <https://www.diariodaregiao.com.br/_conteudo/2019/01/politica/rio_preto_e_regiao/1137584-prefeitura-de-rio-preto-fecha-anocom-r-70-milhoes-em-caixa.html> Acesso em: 11 ago. 2021.

_____. **Prefeitura fecha 2017 com déficit de R\$360 mi.** São José do Rio Preto, Diário da Região, 30 jan. 2018. Disponível em <https://www.diariodaregiao.com.br/_conteudo/2018/01/politica/rio_preto_e_regiao/1093756-prefeitura-fecha-2017-com-deficit-de-r-360-mi.html> Acesso em: 11 ago. 2021.

MARTELLO, A. **Governo prevê R\$ 72,8 bilhões a mais de receitas em 2011.** Brasília, G1, 31 ago. 2010. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/08/governo-preve-r-728-bilhoes-mais-de-receitas-em-2011.html>> Acesso em: 12 ago. 2021.

_____. **Arrecadação federal soma R\$ 1,13 trilhão e bate recorde em 2013.** Brasília, G1, 22 jan. 2014. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/01/arrecadacao-federal-soma-r-113-trilhao-e-bate-recorde-em-2013.html>> Acesso em: 12 ago. 2021.

_____. **Carga tributária sobe para 35,85% do PIB em 2012, novo recorde.** Brasília, G1, 20 dez. 2013. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/12/carga-tributaria-sobe-para-359-do-pib-em-2012-novo-recorde.html>> Acesso em 12 ago. 2021.

_____. **Arrecadação recua 7,1%, para R\$ 110 bilhões, e tem pior abril em 6 anos.** Brasília, G1, 19 mai. 2016. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/05/arrecadacao-recua-71-para-r-110-bilhoes-e-tem-pior-abril-em-6-anos.html>> Acesso em: 12 ago. 2021.

MAYER, T. Markets and democracy: A critique of Charles E. Lindblom. **New Political Science**, 3:1-2, 1982, 71-92.

MORAES, T. **Em cinco anos, Bauru ganha 9,8 mil pessoas.** Disponível em <<https://www.jcnet.com.br/noticias/geral/2019/08/654875-em-cinco-anos--bauru-ganha-9-8-mil-pessoas.html>> Acesso em 30 jun. 2020.

MORENO GONZÁLEZ, G. La teoría de la constitución em James Buchanan: hacia um modelo de economía constitucional. **Revista de Estudios Políticos**, jul./set. 2017, pp. 57-88.

MOTTA, P. R. Razão e intuição: recuperando o ilógico na teoria da decisão gerencial. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 22(3), jul./set. 1988, pp. 77-94.

NAJBERG, E.; BARBOSA, N. B. **Abordagens Sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas**. Encontro de Administração Pública e Governança, ANPAD, São Paulo, 2006.

NAVARRO, T. **PIB de Bauru segue em crescimento**. Disponível em <https://www.jcnet.com.br/noticias/economia__negocios/2017/12/514207-pib-de-bauru-segue-em-crescimento.html> Acesso em 30 jun. 2020.

_____. **Arrecadação em Bauru cresce abaixo da meta**. JCNET.com.br, 12 jul. 2017. Disponível em <<https://www.jcnet.com.br/noticias/politica/2017/07/503542-arrecadacao-em-bauru-cresce-abaixo-da-meta.html>> Acesso em: 11 ago. 2021.

_____. **Orçamento de 2019 já indica necessidade necessidade na redução das despesas**. JCNET.com.br, 09 mai. 2018. Disponível em <<https://www.jcnet.com.br/noticias/politica/2018/05/523727-orcamento-de-2019-ja-indica-necessidade-de-reducao-nas-despesas.html>> Acesso em: 13 mai. 2021.

_____. **Novas despesas apertam orçamento**. JCNet.com.br, 14 set. 2018. Disponível em <<https://www.jcnet.com.br/noticias/politica/2018/09/532254-novas-despesas-apertam-orcamento.html>> Acesso em: 13 ago. 2021.

NESP. **Perfil do município de São José do Rio Preto/SP** - Análise do acesso e da qualidade da Atenção Integral à Saúde da população LGBT no Sistema Único de Saúde. Disponível em <http://www.nesp.unb.br/saudelgbt/images/arquivos/Perfil_Sao_Jose_do_Rio_Preto.pdf> Acessado em 18 jun. 2019.

OLIVEIRA, F. A. de. **O orçamento como instrumento da democracia e da cidadania**. III Simpósio de Orçamento Público e Políticas Sociais: o Controle Social como Instrumento Político na Gestão do Orçamento Público, out. 2017. Disponível em <<http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/III%20SIMPOSIO/O%20orcamento%20como%20instrumento%20da%20democracia%20e%20da%20cidadania.pdf>> Acesso em 16 jul. 2020.

OLIVEIRA, K. **Contas do setor público fecham ano com déficit recorde de mais de R\$111 bilhões**. Agência Brasil, 29 jan. 2016. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-01/contas-do-setor-publico-fecham-ano-com-deficit-recorde-de-mais-de-r-111>> Acesso em: 13 ago. 2021.

OLIVEIRA, K. P. de; PAULA, A. P. P. de. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. in: **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, FGV-SP, v. 19, n. 64, 2014.

PASSEROTTI, D. C. **O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico**. São Paulo, Blucher, 2017, v. 01, 198 p.

PAVINI, C. **Ribeirão Preto tem a melhor arrecadação dos últimos três anos**. Ribeirão Preto, A CidadeON, 13 fev. 2018. Disponível em <<https://www.acidadeon.com/ribeiraopreto/onlist/NOT,2,2,1306829,ribeirao-preto-tem-a-melhor-arrecadacao-dos-ultimos-tres-anos.aspx>> Acesso em: 12 ago. 2021.

PEREIRA, A. K. B. **Teoria democrática contemporânea: o conceito de poliarquia na obra de Robert Dahl**. Dissertação de mestrado, Fortaleza, UFC, 2013, 107 f.

PEREIRA, P. T. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, vol. xxxii (141), 1997 (2.º), pp. 419-442.

PEREZ, R. T.; FORGIARINI, G. A administração pública no Brasil moderno: os modelos burocrático e gerencial. **Ensaio EEE**, Porto Alegre, v. 37, nº1, jun. 2016, pp.283-304.

PINHEIRO, I. A. **Políticas Públicas: entre falhas, legados e outras limitações às avaliações conclusivas**. In: Encontro de Administração Pública e Governança, Salvador, nov. 2008.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A Evolução Histórica do Orçamento Público e sua importância para a sociedade. **Enfoque Reflexão Contábil**, v. 25, n.2, mai./ago. 2006, pp. 16-25.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BAURU. **Prefeitura segue com investimento em melhorias na iluminação pública**. Bauru, Prefeitura Municipal de Bauru, 10 ago. 2010. Disponível em <<https://www2.bauru.sp.gov.br/Materia.aspx?n=194>> Acesso em: 13 ago. 2021.

_____. **PAC Drenagem: Prefeitura inicia etapa de estabilização de terreno em fundo de vale no Córrego Água do Sobrado**. Bauru, Prefeitura Municipal de Bauru, 1 mai. 2011. Disponível em <<https://www2.bauru.sp.gov.br/Materia.aspx?n=4359>> Acesso em: 13 ago. 2021.

_____. **Prefeito recebe Governador para inauguração da Avenida Nações Norte**. Bauru, Prefeitura Municipal de Bauru, 17 jun. 2011. Disponível em <<https://www2.bauru.sp.gov.br/materia.aspx?n=4709>> Acesso em: 13 ago. 2021.

_____. **Prefeitura inicia a construção do canal na barragem no Córrego Água do Sobrado**. Bauru, Prefeitura Municipal de Bauru, 12 set. 2011. Disponível em <<https://www2.bauru.sp.gov.br/materia.aspx?n=5642>> Acesso em: 13 ago. 2021.

_____. **Prefeitura segue com o programa de recape de 1.000 quadras padrão em Bauru, um investimento aproximado de R\$19 milhões**. Bauru, Prefeitura Municipal de Bauru. Disponível em <<https://www2.bauru.sp.gov.br/materia.aspx?n=6661>> Acesso em: 13 ago. 2021.

_____. **Prefeitura inicia a construção do vertedouro na barragem do Córrego Água do Sobrado**. Bauru, Prefeitura Municipal de Bauru, 21 mai. 2012. Disponível em <<https://www2.bauru.sp.gov.br/materia.aspx?n=8080>> Acesso em: 13 ago. 2021.

_____. **Rodrigo participa de Encontro de Prefeitos em Brasília**. Bauru, Prefeitura Municipal de Bauru, 28 jan. 2013. Disponível em <<https://www2.bauru.sp.gov.br/Materia.aspx?n=10664>> Acesso em: 13 ago. 2021.

_____. **Prefeito Rodrigo Agostinho apresenta balanço de oito anos de gestão**. Bauru, Prefeitura Municipal de Bauru, 30 dez. 2016. Disponível em <<https://www2.bauru.sp.gov.br/materia.aspx?n=25229>> Acesso em: 13 ago. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Prefeitura de Rio Preto: mais um ano de realizações**. São José do Rio Preto, 30 dez. 2010. Disponível em <<https://www.riopreto.sp.gov.br/3342/>> Acesso em: 12 ago. 2021.

_____. **Obras de revitalização do Calçadão começam dia 23.** São José do Rio Preto, 16 mai. 2011. Disponível em <<https://www.riopreto.sp.gov.br/3925/>> Acesso em: 12 ago. 2021.

Fazenda apresenta balanço do primeiro quadrimestre. São José do Rio Preto, Prefeitura de São José do Rio Preto, 29 mai. 2017. Disponível em <<https://www.riopreto.sp.gov.br/11038/>> Acesso em: 11 ago. 2021.

_____. **Prefeitura de Rio Preto tem superávit de R\$ 70 milhões em 2018.** São José do Rio Preto, Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto, 22 jan. 2019. Disponível em <<https://www.riopreto.sp.gov.br/prefeitura-de-rio-preto-tem-superavit-de-r-70-milhoes-em-2018/>> Acesso em: 11 ago. 2021.

PREMFORS, R. Charles Lindblom and Aaron Wildavsky. **British Journal of Political Science**, 11(2), 1981, 201-225.

PSD. **Gazetta anuncia nomes e busca equilíbrio do orçamento.** PSD, 29 nov. 2016. Disponível em <https://psd.org.br/noticia/gazetta-anuncia-nomes-e-busca-equilibrio-do-orcamento/?__cf_chl_jschl_tk__=7c29f97f9933c5365207d224288c0b6373e2aac0-1618939437-0-AWqbVT-VpVgkIo80Lp6s9HqNmSs2NjxcbCQPYcuHOGuMpv4AHJPlcwDa7284qgrODNXtc34kZ-IJLGPQG_L6qihU-YifBF5sxLgER-MxJ3dIrPk-kkzRGL9s43cWANMRXY1aqycQ3z6Mhl0UYqQl6OmL3YQsHYHVEMEHtOZmjH6DT6EZnW0UCDtpJuhVE7JzX3KqED8f10U703Bv9dxqnejXcXZjCV5apyqVZObPEgQeagDc0UvRcBfsYO2Wi-FmLqMq44fQtx6rqEy0mTzmGmWCuq1GUF53XBYs9Ia5OZQZr1OefHhpeDKoZQAc7aDe70eveZeBFeTHCVSAm5D4KZhdvxY503xQkuXWGCnjruP3VxgmTD10zGYQKL6_Fz3_W9NiMFfHRmU8qTO1mKvGoch-DWipVo624PPCTXtxB4M3_N2IHdMIzj67hElnRIcbUzUT_ULUiZ1KNjMMmZdO_LQ> Acesso em 11 ago. 2021.

REUTERS. **Dilma: "manejo orçamentário" visa ampliar investimento.** Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/02/dilma-manejo-orcamentario-visa-ampliar-investimento-1.html>> Acesso em 19 abr. 2021.

REVIDE. **Eleições 2020:** Portal Revide entrevista o candidato Duarte Nogueira (PSDB). Ribeirão Preto, 19 out. 2020. Disponível em <<https://www.revide.com.br/noticias/politica/eleicoes-2020-portal-revide-entrevista-o-candidato-duarte-nogueira-psdb/>> Acesso em: 12 ago. 2021.

REVIDE ONLINE. **Arrecadação de impostos na região cai 8,6% no trimestre.** Ribeirão Preto, 2016. Disponível em <<https://www.revide.com.br/editorias/economia/arrecadacao-de-impostos-na-regiao-cai-86-no-trimes/>> Acesso em 12 ago. 2021.

RIBEIRÃO PRETO. **Lei Municipal nº 12.064**, de 31 de julho de 2009. Ribeirão Preto, 2009a.

_____. **Lei Municipal nº 12.231**, de 29 de dezembro de 2009. Ribeirão Preto, 2009b.

_____. **Plano Plurianual 2010/2013.** Ribeirão Preto, 2009c.

_____. **Lei Municipal nº 12.351**, de 21 de julho de 2010. Ribeirão Preto, 2010a.

- _____. **Lei Municipal nº 12.453**, de 15 de dezembro de 2010. Ribeirão Preto, 2010b.
- _____. **Lei Municipal nº 12.621**, de 25 de julho de 2011. Ribeirão Preto, 2011a.
- _____. **Lei Municipal nº 12.721**, de 13 de dezembro de 2011. Ribeirão Preto, 2011b.
- _____. **Lei Municipal nº 12.833**, de 12.833, de 25 de julho de 2012. Ribeirão Preto, 2012a.
- _____. **Lei Municipal nº 12.933**, de 20 de dezembro de 2012. Ribeirão Preto, 2012b.
- _____. **Lei Municipal nº 13.032**, de 29 de julho de 2013. Ribeirão Preto, 2013a.
- _____. **Lei Municipal nº 13.183**, de 26 de dezembro de 2013. Ribeirão Preto, 2013b.
- _____. **Plano Plurianual 2014/2017**. Ribeirão Preto, 2013c.
- _____. **Lei Municipal nº 13.321**, de 28 de julho de 2014. Ribeirão Preto, 2014a.
- _____. **Lei Municipal nº 13.423**, de 22 de dezembro de 2014. Ribeirão Preto, 2014b.
- _____. **Lei Municipal nº 13.578**, de 27 de julho de 2015. Ribeirão Preto, 2015a.
- _____. **Lei Municipal nº 13.700**, de 22 de dezembro de 2015. Ribeirão Preto, 2015b.
- _____. **Lei Municipal nº 13.851**, de 01 de agosto de 2016. Ribeirão Preto, 2016a.
- _____. **Lei Municipal nº 13.934**, de 27 de dezembro de 2016. Ribeirão Preto, 2016b.
- _____. **Lei Municipal nº 13.851**, de 31 de agosto de 2017. Ribeirão Preto, 2017a.
- _____. **Lei Municipal nº 14.119**, de 22 de dezembro de 2017. Ribeirão Preto, 2017b.
- _____. **Plano Plurianual 2017/2021**. Ribeirão Preto, 2017c.
- _____. **Lei Municipal nº 14.212**, de 16 de junho de 2018. Ribeirão Preto, 2018a.
- _____. **Lei Municipal nº 14.279**, de 21 de dezembro de 2018. Ribeirão Preto, 2018b.
- _____. **Lei Municipal nº 14.371**, de 30 de julho de 2019. Ribeirão Preto, 2019a.
- _____. **Lei Municipal nº 14.441**, de 19 de dezembro de 2019. Ribeirão Preto, 2019b.

RIBEIRO, I. Implicações da obra de March e Simon para as teorias das organizações e tomada de decisão. **Revista Ibero-Americana de Estratégia – RIAE**, v. 14, n. 4, out./dez. 2015, pp. 149-159.

ROCHA NETO, L.H. da. A formação do Estado Brasileiro: patrimonialismo, burocracia e corrupção. **Revista de Mestrado em Direito**, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2008, pp. 204-230.

SAGER, F.; ROSSER, C. Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. **Public Administration Review**, 69(6), out. 2009, pp. 1136-1147.

SAITO, R.; SILVEIRA, A.D M. da. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, abr./jun. 2008, pp. 79-86.

SANTOS, L. **População de Ribeirão Preto chega a 694 mil habitantes, segundo IBGE.** Disponível em <<https://www.revive.com.br/noticias/cidades/populacao-de-ribeirao-preto-chega-694-mil-habitantes-segundo-ibge/>> Acessado em 18 jun. 2019.

_____. **Prefeitura de Ribeirão projeta orçamento de R\$ 3,3 bi para 2020.** Disponível em: <<https://www.acidadeon.com/ribeiraopreto/especiais/agrishow/NOT,0,0,1419295,prefeitura+de+ribeirao+projeta+orcamento+de+r+3+3+bi+para+2020.aspx>> Acessado em 18 jun. 2019.

_____. Em 2019, **Ribeirão tem crescimento na receita acima da inflação.** A Ribeirão Preto, CidadeOn, 15 nov. 2019. Disponível em <<https://www.acidadeon.com/ribeiraopreto/lazerecultura/giro/NOT,0,0,1463106,em-2019-ribeirao-tem-crescimento-na-receita-acima-da-inflacao.aspx>> Acesso em: 12 ago. 2021.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Lei Municipal nº 10.432**, de 24 de julho de 2009. São José do Rio Preto, 2009a.

_____. **Lei Municipal nº 10.529**, de 01 de dezembro de 2009. São José do Rio Preto, 2009b.

_____. **Lei Municipal nº 10.698**, de 22 de julho de 2010. São José do Rio Preto, 2010a.

_____. **Lei Municipal nº 10.845**, de 30 de novembro de 2010. São José do Rio Preto, 2010b.

_____. **Lei Municipal nº 10.928**, de 01 de julho de 2011. São José do Rio Preto, 2011a.

_____. **Lei Municipal nº 11.069**, de 15 de dezembro de 2010. São José do Rio Preto, 2011b.

_____. **Lei Municipal nº 11.240**, de 16 de julho de 2012. São José do Rio Preto, 2012a.

_____. **Lei Municipal nº 11.274**, de 04 de dezembro de 2012. São José do Rio Preto, 2012b.

_____. **Lei Municipal nº 11.356**, de 25 de julho de 2013. São José do Rio Preto, 2013a.

_____. **Lei Municipal nº 11.405**, de 28 de novembro de 2013. São José do Rio Preto, 2013b.

_____. **Lei Municipal nº 11.538**, de 27 de junho de 2014. São José do Rio Preto, 2014a.

_____. **Lei Municipal nº 11.683**, de 19 de dezembro de 2014. São José do Rio Preto, 2014b.

_____. **Lei Municipal nº 11.771**, de 22 de junho de 2015. São José do Rio Preto, 2015a.

_____. **Lei Municipal nº 11.850**, de 30 de novembro de 2015. São José do Rio Preto, 2015b.

_____. **Lei Municipal nº 12.269**, de 19 de julho de 2016. São José do Rio Preto, 2016a.

_____. **Lei Municipal nº 12.581**, de 20 de dezembro de 2016. São José do Rio Preto, 2016b.

_____. **Lei Municipal nº 12.762**, de 29 de junho de 2017. São José do Rio Preto, 2017a.

_____. **Lei Municipal nº 12.880**, de 21 de dezembro de 2017. São José do Rio Preto, 2017b.

_____. **Lei Municipal nº 12.974**, de 27 de junho de 2018. São José do Rio Preto, 2018a.

_____. **Lei Municipal nº 13.964**, de 13 de dezembro de 2018. São José do Rio Preto, 2018b.

_____. **Lei Municipal nº 13.226**, de 17 de julho de 2019. São José do Rio Preto, 2019a.

_____. **Lei Municipal nº 13.369**, de 17 de novembro de 2019. São José do Rio Preto, 2019b.

SARTORIS, A. **Estatística e introdução à econometria**. São Paulo, Saraiva, 2013.

SBICCA, A. Heurísticas no Estudo das Decisões Econômicas: Contribuições de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 44, n.3, jul.-set. 2014, pp.579-603.

SCHAEFER, B. M. Paulo Guedes e o (neo)liberalismo: apontamentos acerca da nova (velha) direita brasileira. **Missões, Revista de Ciências Humanas e Sociais**, v. 4, n° 3, Edição Especial, 2018, pp. 97-121.

SCHICK, A. The Battle of the Budget. **Proceedings of the Academy of Political Science**, v. 32, n°. 1, Congress against the President, 1975, pp. 51-70.

_____. o PPB e o orçamento incremental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 10(2), abr./jun. 1976, pp. 65-84.

SCHEEFER, F. A teoria da escolha racional: a evidenciação do homo economicus? **Em Tese**, Florianópolis, v. 10, n. 1, jan./jun., 2013, pp. 28-43.

SCHWARTZ, H. Herbert Simon and behavioral economics. **Journal of Socio-Economics**, 31, 2002, pp. 181-189.

SEADE. Tabelas **PIB Anual 2002-2016**. Disponível em <<http://www.seade.gov.br/produtos/pib-anual/>> Acessado em 18 jun. 2019.

_____. **Bauru: os números que falam por si**. Disponível em <<https://www.seade.gov.br/bauru-os-numeros-que-falam-por-si/>> Acesso em 30 jun. 2020.

SELTEN, R. Bounded Rationality. **Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)**, 146, 1990, pp. 649-658.

SEN, A. Comportamento econômico e sentimentos morais. **Lua Nova**, n° 25, São Paulo, abr. 1992.

SILVA, M. D. C. Resenha bibliográfica 1: Budgeting: a comparative theory of budgetary processes. Wildavsky, Aaron. Second Revised Edition. New Brunswick (EUA) and Oxford (UK). Transactions Books. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, n. 18, n° 1, 1988, pp. 199-205.

SILVA, M. F. G. da. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública-II. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 36, n. 4, out./nov./dez. 1996, pp. 38-50.

SILVA, V. A. da. **O Equilíbrio geral: Uma abordagem histórica e conceitual**. Lins, 2009. Disponível em <<http://www.unisalesiano.edu.br/encontro2009/trabalho/aceitos/CC32540220843.pdf>> Acesso em 16 jul. 2020.

SILVA JÚNIOR, J. A.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; PARANHOS, R.; SETTI, G. A. M.; NASCIMENTO, W. Madison e Dahl: da República à Poliarquia. **Em Tese**, Florianópolis, v. 11, n. 2, jul./dez., 2014, pp. 42-57.

SIMON, H. A. **Comportamento Administrativo**. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1970.

_____. **A Capacidade de Decisão e Liderança**. Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1972.

_____. **Rational decision-making in business organizations**. Disponível em <<https://pdfs.semanticscholar.org/09ba/e650e93ad299fe6cd3b2049501f7f3fe0f86.pdf>> Acesso em 04 ago. 2020.

SIQUEIRA, C. **Economia diversificada é trunfo de São José do Rio Preto**. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,economia-diversificada-e-trunfo-de-sao-jose-do-rio-preto-imp-,1503572>> Acessado em 18 jun. 2019.

SIQUEIRA, L. **Bauru, enfim, terá verbas para esgoto**. Portal Conciliação, 07 mar. 2013. Disponível em <<https://portal.conlicitacao.com.br/licitacao/noticias/bauru-enfim-tera-verbas-para-esgoto/>> Acesso em: 13 ago. 2021.

SOARES, C. S., FLORES, S. A. M., CORONEL, D. A.. O Comportamento da Receita Pública Municipal: Um Estudo de Caso no Município de Santa Maria (RS). **Desenvolvimento Em Questão**, 12(25), pp. 312–338, 2014.

SOMBRA, T. L. S. S. Teoria democrática e ação coletiva de pequenos grupos. **RIL Brasília**, a. 53, n. 210, abr./jun. 2016, pp. 203-210.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, pp. 20-45.

TIENGO, R. **Vereadores aprovam aumento de até 130% em IPTU de Ribeirão para 2013**. G1 Ribeirão e Franca, 28 dez. 2012. Disponível em <<http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2012/12/vereadores-aprovam-aumento-de-ate-130-em-iptu-de-ribeirao-para-2013.html>> Acesso em: 12 ago. 2021.

TIGRE, P. B., Inovação e Teorias da Firma em Três Paradigmas. **Revista de Economia Contemporânea**, n.3, 1998, pp.67-111.

THIRY-CHERQUES, H. R. A economia moral da utilidade. Rio de Janeiro, **Revista de Administração Pública**, 36(2), mar./abr. 2002, pp. 293-317.

VEJA. **Queda no investimento derruba o PIB brasileiro em 2009**. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/economia/queda-no-investimento-derruba-o-pib-brasileiro-em-2009/>> Acesso em 19 abr. 2021.

VISCARDI, C. M. R. O Federalismo como Experiência: Campos Sales e as Tentativas de Estabilização da República. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, nº 4, 2016, pp. 1169-1206.

VISENTINI, P. F.; PEREIRA, A. D. Manual do candidato: História Mundial Contemporânea (1776-1991): Da independência dos Estados Unidos ao colapso da União Soviética. Brasília, FUNAG, 2012.

WILDAVSKY, A. “Political Implications of Budget Reform:” A Retrospective. **Public Administration Review**, v. 52, nº6, nov./dez. 1992, pp. 594-599.

_____. **Budgeting: a comparative theory of budgetary processes.** New Brunswick, Transaction Publishers, 1997.

_____; CAIDEN, N. **The New Politics of the Budgetary Process.** New York, Longman, 1997.

WLEZIEN, C. The Politics of Impoundment. **Political Research Quarterly**, Vol. 47, N°1, 1994, pp 59-84.

ZAMPIERI, M. **Prefeitura de Ribeirão Preto prevê orçamento modesto para 2017.** Ribeirão Preto, A CidadeOn, 25 abr. 2016. Disponível em <<https://www.acidadeon.com/ribeiraopreto/especiais/agrishow/NOT,2,2,1167022,Prefeitura-de-Ribeirao-Preto-preve-orcamento-modesto-para-2017.aspx>> Acesso em: 12 ago. 2021.