

REPENSANDO O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO À LUZ DOS PRESSUPOSTOS DE GUERREIRO RAMOS

Autoria

Elaine Cristina de Oliveira Menezes - eoliveira.menezes@gmail.com

Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável / UFPR - Universidade Federal do Paraná

Fabiano Maury Raupp - fabianoraupp@hotmail.com

Prog de Pós-Grad Profissional em Administração/Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas/ESAG /
UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina

Denise Ribeiro de Almeida - deniserib@gmail.com

Núcleo de Pós-Grad em Admin – NPGA / UFBA - Universidade Federal da Bahia

Ana Rita Silva Sacramento - anasacramento@ufba.br

Núcleo de Pós-Grad em Admin – NPGA / UFBA - Universidade Federal da Bahia

Resumo

O artigo analisa o desenho das etapas do processo orçamentário brasileiro atual, buscando, à luz dos pressupostos de Guerreiro Ramos, fornecer diretrizes para o tomador de decisão no quadro da alocação de recursos. Ao final, contribui apresentando uma nova proposta contendo categorias práticas para se pensar e operacionalizar o processo orçamentário, bem como os seus reflexos no âmbito do planejamento, debate político, alocação, execução e controle nos diferentes níveis da esfera pública.

REPENSANDO O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO À LUZ DOS PRESSUPOSTOS DE GUERREIRO RAMOS

RESUMO

O artigo analisa o desenho das etapas do processo orçamentário brasileiro atual, buscando, à luz dos pressupostos de Guerreiro Ramos, fornecer diretrizes para o tomador de decisão no quadro da alocação de recursos. Ao final, contribui apresentando uma nova proposta contendo categorias práticas para se pensar e operacionalizar o processo orçamentário, bem como os seus reflexos no âmbito do planejamento, debate político, alocação, execução e controle nos diferentes níveis da esfera pública.

Palavras-chave: Alocação de recursos. Orçamento público. Guerreiro Ramos.

1. INTRODUÇÃO

As lacunas encontradas no campo da economia do setor público têm suscitado inovações na prática do planejamento e execução do orçamento público. Na forma como o atual sistema de planejamento e execução tem se configurado (BRASIL, 1964; BRASIL, 1988), é reconhecido que o processo alocativo estatal não tem um fim em si mesmo. Desta forma, é imperativo que se conceba o orçamento público à luz de uma ótica de alocação de recursos mais ampla do que a concebida no atual ordenamento normativo e institucional. A nova ótica pode ser concebida com diferentes formas e sistemas de deliberações políticas sobre o processo de criação e distribuição de riquezas da sociedade, muitas delas capitaneadas pelo Estado, devendo contemplar as especificidades de cada contexto e o horizonte temporal do longo prazo (RAMOS, 1981a; HEIDEMANN, 2016). Essa visão prescinde de uma compreensão dos limites dos diferentes instrumentos estatais para alocar recursos públicos e promover melhorias nas condições de vida da população.

Pressupõe-se que o processo orçamentário deve ser um instrumento que coloca em obra as possibilidades objetivas e escolhas humanas necessárias à manutenção da vida em sociedade. Diante desse contexto, tem-se como pergunta de pesquisa: Como desenhar as etapas do processo orçamentário brasileiro de modo que forneçam diretrizes para o tomador de decisão alocar recursos à luz dos pressupostos de Guerreiro Ramos? Assim, o estudo objetivou analisar o desenho das etapas do processo orçamentário brasileiro atual, buscando, à luz dos pressupostos de Guerreiro Ramos, fornecer diretrizes para o tomador de decisão no quadro da alocação de recursos da área pública.

Trata-se de um artigo que resgata a literatura nacional e internacional do campo de orçamento e finanças públicas. Fundamenta-se, principalmente, nos textos clássicos de Guerreiro Ramos sobre o processo alocativo brasileiro publicados no *Jornal do Brasil* em fins dos anos 1970 e início dos anos 1980, pouco antes de sua morte. Também baseia-se em textos clássicos do autor supracitado, como *A Nova Ciência das Organizações*, bem como autores clássicos e contemporâneos do campo. Esses textos compõem a revisão de literatura que deu os subsídios necessários à análise das diretrizes práticas, que compõem o ensaio, com vistas a se apresentar a proposta de uma nova forma de se pensar e operacionalizar o processo orçamentário, bem como os seus reflexos no âmbito do planejamento, debate político, alocação, execução e controle nos diferentes níveis da esfera pública.

2. POR UMA VISÃO AMPLIADA DO PROCESSO ALOCATIVO

A análise das etapas do orçamento, as partes, os interesses envolvidos e as pressões exercidas sobre o processo alocativo evidenciam a complexidade e a necessidade da ampliação de estudos, pesquisas e práticas que promovam a introdução de mecanismos de transparência e responsividade tanto na dimensão econômico-financeira quanto na dimensão sociopolítica da

alocação de recursos. Dessa forma, concebe-se, para fins deste artigo, o orçamento público como um instrumento tecnopolítico em que se materializam os resultados de um processo decisório em torno da priorização das políticas públicas, marcado por disputas, cooperação, comandos hierarquizados e espaços de autonomia fragmentados (PIRES, 2011; COUTO; CARDOSO JUNIOR, 2018). Por isso, o orçamento público compõe-se de uma dimensão sociopolítica e outra econômico-financeira.

No Brasil, tem-se recorrido à formalização de mecanismos de cunho instrumental e normativo, embora haja avanços na dimensão econômico-financeira, corroborados pelas diretrizes da OCDE (2020). O amadurecimento da sociedade brasileira em relação à dimensão sociopolítica é tão ou mais relevante quanto os avanços na econômico-financeiros. A dimensão sociopolítica ainda é subconsiderada, tanto na definição de prioridades para a alocação de recursos públicos, quanto para com a responsividade dos atores envolvidos no momento da definição dessas prioridades e do seu controle. Por outro lado, cresce o reconhecimento de que os mecanismos de *accountability* são fundamentais na busca por responsividade dos atores envolvidos ou a serem envolvidos no processo orçamentário.

Reconhece-se, neste contexto, o potencial dos pressupostos de Guerreiro Ramos (1981a) para avançarmos nos estudos sobre planejamento e execução do orçamento público, visto que o estado poderia colocar em obra sua função facilitadora, promovendo e coordenando subvenções (*grants*) e doações (*gifts*) para garantir que os espaços existenciais da vida humana associada pudessem se desenvolver ao mesmo tempo que os espaços econômicos. Todavia, é preciso que a burocracia e o ambiente político sejam considerados e preparados para essa nova forma de conceber a alocação de recursos públicos.

Para Guerreiro Ramos (1981a; 1989), a vida humana associada é dependente de inúmeros subsistemas e o Estado tem papel fundamental para desenvolver os seus diferentes enclaves. Para tanto, o autor identificou cinco sistemas, sendo eles: i) sistema oligopolizado de produção; ii) sistema de produção de relativa competitividade; iii) sistema fronteiroço; iv) sistema quase formal de microprodução; v) sistemas conviviais ou comunitários de produção. Esses sistemas devem ser levados em conta na formulação de políticas públicas capazes de desenvolver o potencial existencial das pessoas e das comunidades politicamente articuladas.

Demonstrando a complexidade da economia brasileira, Guerreiro Ramos (1981a) destaca a existência de sistemas de alocação de recursos que não conseguiram ser compreendidos na contemporaneidade, como os subsistemas de produção fronteiroços e exteriores ao mercado formal (HEIDEMANN, 2016). É nesses espaços onde se realiza a criação de riqueza nacional, pois há outros incentivos humanos à produção que não se baseiam necessariamente na dinâmica mecânica da utilidade ou do interesse próprio (RAMOS, 1981a; 1981b).

Há um conjunto de bens e serviços produzidos para uso direto dos produtores e associados que se inserem em sistemas conviviais e comunitários. A destruição ou atrofia desses sistemas, por parte da lógica predominante de mercado, pode promover a desagregação da vida social (RAMOS, 1981a; 1981b). A centralidade do mercado na vida moderna abre espaço para diferentes problemas sociais, ecológicos e, por consequência, econômicos (RAMOS, 1989).

Em um contexto de estratégia de delimitação, as Finanças públicas têm o papel operacional (RESENDE, 2020), já o Estado deve desempenhar suas funções básicas: alocativa, distributiva e estabilizadora. Acrescenta ainda esse autor a estas funções dois novos papéis: facilitador de sistemas de aprendizagens que acumulem e possam difundir tecnologias voltadas à auto-dependência; e o papel de valer-se das concessões e subvenções de modo a facilitar dessas mesmas técnicas e tecnologias que proporcionem mais autossuficiência.

A não compreensão dessas premissas e desses subsistemas por parte dos economistas, dos políticos e administradores públicos pode tornar mais difícil a alocação de recursos, a tomada de decisão e o delineamento de políticas públicas para reorganização da economia

brasileira, particularmente em tempos de disputas políticas e crises econômicas. Os problemas alocativos da economia brasileira, e de outros países, estão centrados no fato de que o mercado tem limites para promover a melhoria das condições de vida das pessoas, onde o Estado deve ser um ator ativo no sentido substantivo. Para Ramos (1989), os enclaves do tecido social, categorias desse modelo multicêntrico, sendo considerados os enclaves da anomia; da turba; do isolado; da economia; da isonomia; e da fenonomia. A fenonomia e a isonomia, que são contextos que resistem à lógica do mercado, nesse novo sistema alocativo necessitam de uma base de recursos baseada nas transferências unilaterais.

Diante desse contexto, para Guerreiro Ramos (1981a), a alocação de recursos de maneira ampla é concebida como as diferentes formas e sistemas de deliberações políticas sobre o processo de criação e distribuição de riquezas da sociedade, muitas delas capitaneadas pelo Estado e que contemple as especificidades de cada contexto e o horizonte temporal do longo prazo. Para Guerreiro Ramos são quatro as frentes necessárias para essa nova forma de alocação de recursos: i) subordinação à política no sentido aristotélico, que a concebe como a maior ciência; ii) subordinação ao princípio de limites - subordinada à estrutura psicológica e fisiológica do ser humano e às possibilidades de reprodução dos recursos naturais (meio ambiente); iii) sistemas produtivos devem ser subordinados a formas orgânicas de produção e distribuição da riqueza – tais sistemas devem interagir espontaneamente dentro da dinâmica social; iv) subordinação à análise do contexto e do horizonte temporal do longo prazo – formas mais flexíveis de investimentos públicos (cenários).

Guerreiro Ramos (1983) destaca que a decisão é o fator homeostático das organizações e que é ela que pode proporcionar “certo” equilíbrio em momentos de crise, colocando-a num patamar de significativa importância em termos de pensar a alocação de recursos, ainda que considerando os elementos subjetivos. Nesse sentido, os aprendizados de Guerreiro Ramos (2014) apontam para algumas proposições frente às condições do processo de tomada de decisão que se inscrevem entre determinismo e liberdade. Assim, um tomador de decisão precisa reconhecer que: i) o que ocorre é uma entre muitas decisões que poderiam ser tomadas; ii) o curso dos acontecimentos é resultado do jogo de fatores objetivos e opções humanas, as previsões terão graus de certezas variados a depender das circunstâncias; iii) “[...] possibilidades podem ser reais e empiricamente demonstradas” (GUERREIRO RAMOS, 2014, p. 64); iv) não existe unilinearidade, a história apresenta possibilidades múltiplas, [...] a qualquer momento podem ocorrer eventos inesperados, conduzindo a sociedade a um novo estágio, a um estágio diferente da imagem convencional de seu futuro” (GUERREIRO RAMOS, 2014, p. 65); v) no presente faz-se necessário descobrir suas possibilidades, para contribuir com “[...] a participação humana na construção e para a transformação consciente das sociedades contemporâneas” (GUERREIRO RAMOS, 2014, p. 65); vi) o cientista deve ser protagonista do processo social, pois “[...] não há pensar sem um rudimento de prática, nem há prática sem um rudimento de teoria” (GUERREIRO RAMOS, 2014, p. 65); vii) a categoria que deve-se tomar nas ciências sociais é o mundo, pois ele possui características de um sistema. “[...] Sob a ótica desse sistema, todas as sociedades estão em desenvolvimento. Todas elas são, em diferentes graus, ao mesmo tempo atrasadas e modernas” (GUERREIRO RAMOS, 2014, p. 65).

Guerreiro Ramos (2014) alerta-nos acerca da necessidade de preparar os formadores de opinião quanto aos limites do processo decisório: determinismo e liberdade são parte do processo decisório, decisões dependem de escolhas humanas e de possibilidades objetivas. Há necessidade, assim, na área de orçamento, de profissionais com a imaginação treinada para enxergar a multiplicidade de caminhos e preparados para traduzir as necessidades da sociedade, bem como comunicá-las acerca dos limites possíveis de alocação de recursos.

3. REPENSANDO OS PROCESSOS ORÇAMENTÁRIO: DIRETRIZES À TOMADA

DE DECISÃO

Buscando caracterizar cada etapa do que aqui se denomina de sistema de planejamento e alocação, o trabalho busca abordar seus elementos fundamentais: o planejamento, que representa aquilo que o Poder Executivo propõe com base nas diversas expectativas da sociedade e nos limites técnicos e legais; o debate político do orçamento, protagonizado pelo Legislativo; a alocação propriamente dita, como resultado da articulação dos elementos sociopolíticos e econômico-financeiros; e, finalmente, a execução e o controle das receitas e despesas públicas. A figura 1 sintetiza tais elementos.

Figura 1. Sistema de planejamento, alocação, execução e controle



Fonte: elaborado pelos autores.

Dentro da perspectiva de Guerreiro Ramos (1981a; 2014) é possível considerar, pela própria configuração da administração pública e fiscal brasileira, que a auto-suficiência no nível local que ele propunha é tolhida pela centralidade da federação brasileira, em cuja a União detém o maior volume de tributos (impostos e contribuições), buscando os descentralizar por meio de programas idealizados setorialmente nos ministérios do governo central, com a participação marginal dos demais entes federados no estabelecimentos e idealização de prioridades de investimento. Esse ponto de partida desfavorece uma dinâmica alocativa mais responsiva à cidadania local.

O processo de definição de prioridades orçamentárias inicia-se pelo **planejamento**, em que há uma série de instrumentos formais no Brasil que conduzem à consolidação do plano orçamentário do setor público. Inicia-se pelo plano de governo, que responde às expectativas e demandas da sociedade, articulando-se aos planos setoriais (com tendência de longo prazo), limitado pelas normas e vinculações constitucionais e ao planejamento plurianual (PPA). Guerreiro Ramos (1981a; 1981b) alerta para o fato de que o Estado deve criar políticas que permitam o desenvolvimento dos outros enclaves da vida humana associada como, por exemplo, os sistemas conviviais. Verifica-se, nesse âmbito, a necessidade de atuação do Estado por meio da sua função facilitadora, de maneira a permitir o desenvolvimento das isonomias e

das fenomenias. Tais enclaves são necessários para a realização existencial das pessoas.

Na fase seguinte, a do **debate político**, o parlamento tem papel fundamental. A discussão, votação e aprovação, no âmbito do Poder Legislativo, dos projetos do PPA e leis decorrentes, LDO e LOA, expressa o debate entre os diferentes representantes e demandas da sociedade e do governo. Dado o papel estratégico do Parlamento, este deveria pensar o impacto das decisões de forma inter-geracional e não apenas referendar as expectativas das demandas presentes.

Outro desafio na definição de prioridades associa-se à desigualdade brasileira, traduzida em elevadas diferenças de renda e educação entre segmentos da população. Na definição de prioridades espera-se que o planejamento, o debate político e a alocação de recursos considerasse dados e indicadores por grupo e região da cidade e promovesse a participação no processo de segmentos menos favorecidos, o que raramente acontece de modo sistemático.

Uma fragilidade das etapas do planejamento e do debate político que se afasta da concepção ampla da alocação de recursos é que esses instrumentos orçamentários têm sido instrumentos formais que pouco evidenciam políticas que abranjam os diferentes enclaves da vida humana associada. Não têm, esses instrumentos, diagnósticos sobre os diferentes subsistemas da vida humana associada. Nesses casos, a ênfase recai na análise dos indicadores econômicos formais, como PIB, mas o PIB não inclui um conjunto de riquezas que estão enquadrados nos sistemas formais de microprodução e os conviviais ou comunitários de produção, por exemplo.

O resultado do planejamento e debate político evidencia a **alocação** propriamente dita dos recursos que ocorre com a aprovação das leis orçamentárias. A primeira votação ocorre no âmbito da comissão do orçamento e finanças do Legislativo. Após isso, se dá uma segunda votação para tratar das emendas propostas. E com a aprovação há inserção das emendas ao projeto de lei do orçamento. O quadro institucional e normativo das emendas parlamentares, no âmbito do orçamento público, tem se modificado nos últimos anos, culminando, em 2015, na Emenda Constitucional nº 86, que estabeleceu que parte do orçamento público deve ser impositivo, ou seja, uma parcela do orçamento, limitada a 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto da LOA, seria destinada para emendas individuais propostas por parlamentares e de execução obrigatória pelo poder executivo (BRASIL, 2015). Já em 2019, foi promulgada mais uma Emenda Constitucional nº 100, acrescentando a obrigatoriedade de execução de mais uma parcela do orçamento, agora por indicação das bancadas dos estados e do Distrito Federal, no valor de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (BRASIL, 2019). A obrigatoriedade da execução de ambas as emendas torna necessário maior clareza dos seus critérios alocativos, destacando quais as prioridades estruturantes do país e o papel das emendas nesse quadro de prioridades. Além das emendas parlamentares, durante o processo de aprovação do orçamento há possibilidade de participação da cidadania por meio das audiências públicas antecedem a realização da terceira votação, que ocorrerá em plenário para aprovação dos projetos de lei (GIACOMONI, 2012; MENEZES, 2015; BRASIL, 2021). Muitos estudos no Brasil têm demonstrado a falta de interesse da população como um fator de baixa participação da sociedade nas audiências públicas (SACRAMENTO; PINHO, 2008; ROCHA, 2008).

Após as emendas e a aprovação do projeto pelo Parlamento, o Poder Executivo pode sancioná-lo e publicá-lo ou vetá-lo. No caso desta última opção, voltam para o Legislativo para avaliação. Após a avaliação e eventuais mudanças, são enviados novamente ao Executivo, que deve sancioná-los em 48 horas. Caso não o faça, caberá ao presidente da Câmara fazê-lo. Após a sanção das Leis Orçamentárias, o Poder Executivo, no início do exercício financeiro, organizará a distribuição dos recursos, por meio do Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) (GIACOMONI, 2012; MENEZES, 2015; BRASIL, 2021).

A **execução** do orçamento dá-se a partir da aprovação da LOA e da elaboração do QDD,

que concretiza os diversos atos e fatos administrativos conforme as fases da receita e da despesa pública (GIACOMONI, 2012; MENEZES, 2015; BRASIL, 2021). No contexto atual as despesas públicas deveriam ser medidas em termos de desempenho e resultados gerados à sociedade. Muito pouco tem se avançado em termos de avaliação dos resultados da despesa pública, e ainda que os mecanismos de controle da execução orçamentária tenham sido aperfeiçoados, poucos órgão públicos têm implementado sistemas de custos que possam tornar mais eficiente a alocação de recursos (TRIDAPALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011; PERES; RAUPP, 2021), demonstrando imprudência e desperdício.

Já o **controle**, no âmbito institucional, pode ser interno ou externo, conforme a CF/88, sendo o primeiro realizado por agentes do próprio órgão e o externo pelo Poder Legislativo auxiliado tecnicamente pelo Tribunal de Contas (ROCHA; QUINTIERI, 2013; ROCHA, 2013). Esses mecanismos podem se direcionar ao controle de processos ou ao controle de resultados das políticas públicas (ROCHA; QUINTIERI, 2013; ROCHA, 2013). Deve ser realizado também pela sociedade, por intermédio da imprensa, de conselhos de políticas públicas e de iniciativas autônomas de cidadãos e grupos organizados (DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2007; SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014): o chamado controle social. Todavia, identificam-se inúmeros limites tanto de organização da sociedade civil para participar do processo de monitoramento das políticas e gastos públicos, quanto em termos de abertura do aparelho do estado em tornar-se mais permeável à cidadania no âmbito do controle.

Diante dessas reflexões, à luz de Guerreiro Ramos podem-se compor categorias práticas e diretrizes para o processo de tomada de decisão e alocação de recursos públicos, apresentadas conforme Quadro 2.

Quadro 2. Fases, limites e diretrizes à tomada de decisão

Fases	Limites	Diretrizes à tomada de decisão
Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> ● Priorização do gasto público pouco flexível. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Necessidade de informação qualificada e atualizada em bases de dados de acesso aberto; ● Prospecção com base nos indicadores formais e com base em análises setoriais qualitativas; ● Reconhecimentos das principais desigualdades e projetos e programas para redistribuir melhor a renda; ● Necessidade de governança ampliada e de debate com os stakeholders, em que cada área setorial (ministério ou secretaria) deverá mobilizar grupos de interessados - conferências e conselhos, associações de classes, etc); ● Inserção de diferentes grupos (sociais, organizações de classe, etc) e de pessoas de diferentes idades cronológicas nas equipes em cada área setorial (ministério ou secretaria); ● Considerar a prudência (exigência de perspicácia, diligência para estudar a realidade e ter humildade para demandar conselhos aos experts) como uma qualidade de quem gerencia a equipe; ● Inserção do sub-princípio da equidade intergeracional reconhecendo que o processo de tomada de decisão de hoje poderá ter impacto às futuras gerações; ● Definição das possibilidades objetivos (limites de recursos financeiros, informacionais, etc); ● Comunicação à sociedade acerca de tais limites ou possibilidades objetivas.
Debate político	<ul style="list-style-type: none"> ● Mecanismos de governança e <i>accountability</i> pouco desenvolvidos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Escolhas são sempre uma dentre várias possibilidades; ● O debate público pode tornar a escolha pública mais conhecida e pode ajudar o tomador de decisão que transita pelo Parlamento fazer os melhores ajustes à proposta e definir áreas e setores mais ajustados às expectativas da sociedade (responsivos);

		<ul style="list-style-type: none"> ● A prudência e a equidade intergeracional são princípios basilares nesta etapa da tomada de decisão; ● A ampla divulgação e comunicação com a sociedade é fundamental nesta fase do processo; ● O parlamento precisa definir critérios alocativos para as emendas parlamentares individuais e de bancada e comunicar à sociedade quanto a esses critérios, justificando-os no contexto dos valores republicanos, mas também comprometidos com as futuras gerações.
Alocação	<ul style="list-style-type: none"> ● Falta de debate ampliado com a sociedade - parlamento; ● Emendas parlamentares - individuais e de bancada - definidas sem critérios. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ampliação, via tecnologia da informação, da participação dos diversos interessados no debate acerca da aprovação do orçamento público; ● Recompôr o e-democracia que já tem sido utilizado pela Câmara dos Deputados; ● Aperfeiçoar os meios de comunicação entre Parlamento e Sociedade e grupos sociais; ● Construir critérios alocativos acerca das emendas individuais e de bancada a cada ciclo orçamentário com o intuito de comunicar a sociedade a sua relação com o projeto mais amplo para a União, estados e municípios; ● Garantir que nesses critérios seja contemplado o subprincípio da equidade intergeracional; ● A comissão de orçamento e finanças deverá ser composta por diferentes parlamentares de diferentes grupos sociais e econômicos, bem como com diferente idade cronológica (com o intuito de garantir que a ação arrojada que é espírito dos jovens, seja ponderada com a experiência dos parlamentares maduros) (ARISTÓTELES, 2014).
Execução	<ul style="list-style-type: none"> ● Rigidez na execução orçamentária; ● Excessiva transferências de recursos vinculados. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Implementação de sistemas de custos que possam contribuir para a eficiência dos gastos públicos; ● Minimizar desperdício mantendo avaliação dos resultados obtidos com incentivos fiscais a setores econômicos, a empresas e a grupos sociais, considerando gastos que possam beneficiar as gerações atuais e futuras, retomando o subprincípio da equidade intergeracional; ● Centralização de recursos vinculados deveriam ser minimizadas por meio de uma mudança no sistema tributário nacional e da distribuição de competências, de maneira a garantir que as especificidades regionais sejam contempladas, promovendo maior auto suficiência no nível local.
Controle	<ul style="list-style-type: none"> ● Participação cidadã limitada/fragmentada e pouco valorizada. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Promover a coprodução do controle e da informação por meio da atuação da sociedade civil organizada, sendo que os diferentes órgãos e instituições do aparelho do estado deveriam estar atentos às expectativas da sociedade e dos grupos organizados - de forma transparente e ativa (SCHOMMER et al, 2015); ● Abertura ao engajamento mútuo entre cidadãos e agentes públicos na provisão do controle e da informação por meio de observatórios de acompanhamento do gasto público (SCHOMMER et al, 2015); ● Ampliação dos mecanismos de transparência ativa e passiva, principalmente quanto aos resultados dos programas de trabalho à sociedade. ● Revitalizar os espaços de participação tradicionais como conselhos, conferências, audiências públicas e ouvidorias; ● Ampliar os espaços de participação por meio do e-democracia, valendo-se das tecnologias da informação e comunicação para abertura de novos espaços de comunicação e participação da sociedade na vida cívica.

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Tais diretrizes poderão contribuir para um novo perfil de tomador de decisão da área pública. O estudo reconhece que o processo de tomada de decisão é complexo, que é permeado por diferentes modelos teóricos e práticos como: modelo institucional; de grupo; de elite; racional; incremental; da teoria dos jogos; da opção pública; sistêmico, sondagem mista, dentre outros modelos recentes (WINKLER, 2014; ETZIONI, 2014). O que diferencia a abordagem de Guerreiro Ramos (1981; 1989; 2014) das demais é que o autor parte, segundo Salm (2014), da capacidade humana de fazer escolhas e de que essas subordinam-se, com maior ou menor grau, ao imponderável, constituindo-se de fatalismo, determinismo e de possibilidades objetivas. Entretanto, mesmo reconhecendo o imponderável, a tomada de decisão pública deve ser orientada pelo bem comum (SALM, 2014; ARISTÓTELES, 2014). “Quando não existe essa condição para a produção do bem público, eclipsa-se a liberdade e perde-se o sentido de bem comum, nos termos em que esse foi entendido pelos pensadores da Grécia antiga” (SALM, 2014, p. 95). Ainda segundo o autor, “é por isso que o autodomínio tem cedido espaço ao controle burocrático, hoje responsável por muitas das dificuldades em que se encontra a produção do bem público (Idem).

4. CONCLUSÕES

O artigo teve por objetivo analisar o desenho das etapas do processo orçamentário brasileiro atual, buscando, à luz dos pressupostos de Guerreiro Ramos, fornecer diretrizes para o tomador de decisão no quadro da alocação de recursos da área pública. Em se tratando do planejamento, percebe-se o seu reducionismo a um conjunto de instrumentos formais que direcionam o plano orçamentário brasileiro. A principal crítica sobre esta etapa, no *modus operandi* atual, refere-se à ausência de políticas que contemplem, de fato, os diferentes enclaves da vida humana associada. Na etapa do debate político, considerando o papel fundamental que tem o Parlamento no processo orçamentário, cabe a estruturação de um modelo de governança pública que possa agregar a voz dos diferentes grupos de interessados. O aparelho do Estado não é único interessado neste debate, e o exercício da *accountability* e de suas dimensões é urgente e deve ser construído. Como consequência das etapas anteriores tem-se a alocação de recursos, que ocorre com a aprovação das leis orçamentárias. Na execução, o descompasso entre as expectativas e a efetiva alocação dos recursos, a qual, em geral, não é plenamente responsiva aos anseios e interesses da população local, impacta fortemente na qualidade do gasto público, no atendimento do cidadão e na confiança entre governantes e governados. No controle, os processos de construção e definição de prioridades e monitoramento propostos pelos governos, em grande medida, são mais informativos do que participativos e mal desenhados do ponto de vista metodológico.

Os avanços na literatura sobre governança e *accountability*, aliado à intuição de Guerreiro Ramos, podem ser fecundos para pensar mudanças no processo de tomada de decisão e escolha pública. Para tanto, é preciso ter vontade política de enfrentar o debate público e habilidade/atitude para comunicar à sociedade acerca dos limites e possibilidades para enfrentarmos tais problemas, equacionando benefícios atuais à responsabilidade com as futuras gerações.

Neste artigo, diante dos limites identificados nas diferentes etapas do processo orçamentário brasileiro, foram propostas diretrizes para o tomador de decisão alocar recursos à luz dos pressupostos de Guerreiro Ramos. Ainda que a burocracia e o Estado Hobbesiano, na modernidade, venham ganhando espaço, com intuito de promover controle, esquece-se que o autodomínio e que as virtudes humanas são imensamente superiores às regras, pois há algo na natureza humana, a intuição somada à expertise, que, se bem orientada para o bem comum, pode dar respostas mais ágeis para os problemas públicos, sendo esse o grande diferencial do

bom tomador de decisão.

Na contemporaneidade vê-se a decadência dos pressupostos da era moderna e um reacender de um humanismo integral que certamente terá implicações no processo de tomada de decisão pública. Destaca-se aqui a importância do aprendizado que a modernidade nos proporcionou quanto ao avanço da engenhosidade humana, da técnica e da tecnologia. Reconhece-se tais avanços e advoga-se a subordinação destes à valores substantivos. A ciência, a economia, o planejamento, dentre outras áreas, são meios, nas palavras de Guerreiro Ramos (1989), que requerem atributos da racionalidade instrumental, mas todas subordinadas à racionalidade substantiva, voltada ao bem comum e à realização existencial das pessoas.

Referências

- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Edipro, 2014.
- ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier – Campus, 2005.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 09 fev. 2022.
- BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 09 fev 2022.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm Acesso em: 09 fev. 2022.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n. 100, de 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm#art1 Acesso em: 09 fev. 2022.
- BRASIL. **Manual Técnico do Orçamento - MTO**. 2021. Ministério do Planejamento. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-versao7.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2021.
- COUTO, L. F.; CARDOSO JR, J. C. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de análise político-institucional**, n. 19, 2018.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: Dagnino, E. (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- ETZIONI, A. **Mixed scanning**: uma "terceira" abordagem de tomada de decisão. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2014.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2012.
- GUERREIRO RAMOS, A. Problemas alocativos da economia brasileira. **Jornal do Brasil**, 2, ago, 1981a.

- GUERREIRO RAMOS, A. Economia política reconsiderada. **Jornal do Brasil**. 11, out., 1981b.
- GUERREIRO RAMOS, A. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- GUERREIRO RAMOS, A. **A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade**. In: Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora da Unb, 2014.
- GUERREIRO RAMOS, A. **A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade**. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília:UnB, 2014.
- HEIDEMANN, F. G. Formas de Alocação de Recursos no Brasil: elementos analíticos inescusáveis, segundo Guerreiro Ramos. **Ilha**, v. 18, n. 1, p. 185-204, 2016.
- MENEZES, E. C. O. **A participação social na elaboração, aprovação e controle dos instrumentos de planejamento estatal do município de Florianópolis – Santa Catarina**. Relatório Pós-doutorado. Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: ESAG/UDESC, 2015.
- PERES, J. G.; RAUPP, F. M. Sistematização dos Custos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua IBGE: Um Recorte em Florianópolis. **Revista Alcance**, v. 28, n. 2, p. 151-164, 2021.
- PIRES, V. **Orçamento público: abordagem tecno-política**. Araraquara, 2011.
- RESENDE, U. **Delimitação de Sistemas Sociais: Brasil**, s.n., 2020. (Mimeo)
- ROCHA, A. C. O processo orçamentário brasileiro como instrumento de accountability. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Maringá: ANPAD, 2008.
- ROCHA, A. C. A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 901-926, 2013.
- ROCHA, A. C.; QUINTIERE, M. de M. R. **Auditoria governamental: uma abordagem metodológica da auditoria de gestão**. Curitiba: Juruá, 2013.
- SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. de. Transparência na Administração Pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 1, n. 1, Salvador, jan. 2008.
- SALM, J. F. **Teoria P e as alternativas para a coprodução do bem público**. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2014.
- SCHOMMER, P. C.; ROCHA, A. C.; SPANIOL, E. L.; SOUSA, A. D.; DAHMER, J. Accountability, co-production of information and control: social observatories and their relationship with governmental agencies. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1375-1400, 2015.
- TRIDAPALLI, J. P.; FERNANDES, E.; MACHADO, W. V. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 2, p. 401-433, 2011.
- WINKLER, D. **Modelos: da teoria à prática**. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2014.