

Governança Pública e Orçamento: Análise da Eficiência na Alocação de Créditos Orçamentários em Municípios do estado do Rio Grande do Sul

Rodrigo dos Santos Mathias*

Universidade de Santa Cruz do Sul, BRASIL.
<https://orcid.org/0000-0002-5891-7116>

Resumo: Este artigo investiga a relação entre governança pública e a eficiência na alocação de créditos orçamentários em municípios brasileiros. O tema central reside na análise de como as práticas de boa governança influenciam a maneira como os recursos financeiros são distribuídos, impactando a efetividade da gestão pública. O problema da pesquisa busca identificar de que maneira a governança pública influencia a eficiência na alocação de créditos orçamentários nos municípios brasileiros. O objetivo geral é analisar essa relação. Metodologicamente, a pesquisa é bibliográfica, com abordagem dedutiva e qualitativa. Os objetivos específicos são: (1) compreender os fundamentos teóricos da governança pública e sua interface com a gestão orçamentária; e (2) analisar a alocação de créditos adicionais sob a lente da governança pública. Os resultados esperados incluem a identificação de padrões e a compreensão de como diferentes aspectos da governança podem facilitar ou dificultar uma alocação de recursos mais eficiente, contribuindo para a literatura sobre gestão pública e oferecendo insights para aprimorar as práticas municipais.

Palavras-chave: Alocação; Eficiência; Governança; Orçamento; Pública.

* Mestre em Gestão de Organizações Públicas da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM (2019). direitoepoliticaspUBLICASUNISC@gmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2024v23n54.74394>

Governança Pública e Orçamento: Análise da Eficiência na Alocação de Créditos Orçamentários em Municípios do estado do Rio Grande do Sul

Rodrigo dos Santos Mathias

1 INTRODUÇÃO

A gestão orçamentária configura-se como um instrumento crucial para a efetividade das políticas públicas e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Através da alocação de recursos financeiros, o poder público busca concretizar as demandas da sociedade e promover o bem-estar coletivo. Nesse contexto, a qualidade da governança pública emerge como um fator determinante para o sucesso da gestão orçamentária, influenciando a forma como os recursos são planejados, executados e controlados. Uma governança eficaz, pautada pela transparência, responsabilidade e participação, pode contribuir significativamente para uma alocação de créditos mais eficiente e alinhada com as prioridades da administração e as necessidades da população.

A crescente complexidade da administração pública municipal e a escassez de recursos demandam uma análise aprofundada dos mecanismos que podem otimizar a utilização do orçamento. A forma como os créditos orçamentários são alocados, especialmente os créditos adicionais, pode revelar importantes aspectos da gestão e da aderência aos princípios da boa governança. Compreender essa dinâmica é essencial para identificar oportunidades de aprimoramento na gestão financeira e, conseqüentemente, na entrega de serviços públicos de qualidade.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo geral analisar a relação entre as práticas de governança pública e a eficiência na alocação de créditos orçamentários em municípios

brasileiros. Para alcançar o objetivo proposto, busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: De que maneira as práticas de governança pública influenciam a eficiência na alocação de créditos orçamentários nos municípios brasileiros?

A presente pesquisa se caracteriza como bibliográfica, utilizando o levantamento e a análise de literatura pertinente sobre governança pública e gestão orçamentária. A abordagem metodológica principal é a dedutiva, partindo de conceitos gerais da teoria da governança para analisar aspectos específicos da alocação de créditos. Adicionalmente, a pesquisa possui natureza qualitativa, buscando a interpretação e a compreensão das relações entre as variáveis estudadas.

Para aprofundar a análise da temática, este artigo se estrutura em seções interligadas. Primeiramente, busca-se compreender os fundamentos teóricos da governança pública e sua interface com a gestão orçamentária, explorando os conceitos chave e a forma como os princípios da boa governança se relacionam com o processo orçamentário municipal. Em seguida, o artigo visa analisar a alocação de créditos adicionais sob a lente da governança pública, investigando as fontes desses créditos e interpretando os dados à luz dos princípios da governança, com foco na avaliação da eficiência e dos mecanismos de controle.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA E SUA INTERFACE COM A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Este capítulo dedica-se à exploração dos fundamentos teóricos da governança pública (GP) e à análise de sua intrínseca relação com a gestão orçamentária. A compreensão desta interface é basilar para a investigação da eficiência na alocação de créditos orçamentários em municípios brasileiros, tema central deste estudo.

A literatura aponta para a inexistência de uma definição unívoca de governança pública, dada a heterogeneidade dos arranjos estruturais que caracterizam a administração pública (Scupola; Zanfei, 2018). A governança pública compreende o conjunto de mecanismos, tanto formais quanto informais, que moldam a tomada de decisões e a execução de ações no âmbito público. O objetivo primordial desses arranjos reside na preservação dos valores constitucionais de uma nação diante de um cenário dinâmico de problemas, atores e ambientes. Em termos concisos, a GP pode ser entendida como o processo de tomada e implementação de decisões que visam promover os objetivos da coletividade (Guarnacci, 2012; Gajendran; Oloruntoba, 2017).

Na análise de Cashore (2002), o termo governança é frequentemente empregado em referência ao governo ou às autoridades estatais responsáveis pela formulação de políticas. Nesse contexto, as instituições públicas são genericamente designadas como instâncias de governança pública, exercendo influência determinante sobre a maneira como o governo e os agentes públicos conduzem a administração de um país. Gajendran e Oloruntoba (2017) identificam como atributos primordiais das autoridades estatais de formulação de políticas e dos sistemas de governança associados: a localização da autoridade no aparato governamental, a origem dessa autoridade e a competência para a formulação de políticas. Complementarmente, Bugge, Fevolden e Klitkou (2019) observam que os regimes de governança exibem uma variedade de características, fundamentando-se em distintos tipos de conhecimento e princípios organizacionais.

A complexidade inerente aos processos administrativos, aos mercados e à crescente demanda por transparência nos gastos públicos tem impulsionado ondas sucessivas de reformas político-administrativas (Calogero, 2010). Nesse sentido, as pressões da sociedade por governos mais responsivos têm intensificado o

engajamento das autoridades subnacionais na busca pela melhoria da oferta de serviços públicos, o que implica a aplicação de maior transparência nos gastos públicos, visando a otimização da eficiência da máquina pública (Su; Bui, 2017). Sob essa ótica, emergem distintas teorias de administração da governança pública, conforme sumarizado no Quadro 1.

Quadro 1 – Tipos de teorias de administração da governança pública

Teoria	Abordagem
Neoclássica	Assume que o governo impacta temporariamente o crescimento por meio de políticas públicas que afetam a poupança e a força de trabalho.
Crescimento endógeno	Defende a visão de que o governo afeta o crescimento de longo prazo por gastos relevantes para formação de capital humano e inovação tecnológica.
Institucional	Enfatiza as instituições como determinantes fundamentais do crescimento de longo prazo, o que explica as diferenças residuais no crescimento econômico entre países com base em diferenças no capital humano, capital físico, progresso tecnológico e outros fatores econômicos

Fonte: Mathias (2019, p. 21)

Segundo Calogero (2010), tais demandas são motivadas pela convicção de que a autonomia fiscal e legal dos governos constitui um instrumento que fortalece a capacidade organizacional e habilita as agências a contribuir de forma mais efetiva para as políticas públicas. Defensores da reforma do setor público, notadamente economistas de orientação liberal, argumentam que a incorporação de lógicas de mercado e dos princípios da nova gestão pública, com uma intervenção estatal minimalista, é imperativa para a elevação da qualidade dos serviços públicos em âmbito local (Mandeli, 2016).

Ao longo dos últimos anos, a estrutura e as funções dos governos locais em escala global têm sido objeto de reformas decorrentes da adoção de novos conceitos de gestão pública e governança. Tais reformas representam uma transição do modelo tradicional da Administração Pública (Hur, 2011; Mandeli, 2016). Pfiffner (2004) aponta que o declínio das administrações públicas

tradicionalmente autônomas resultou dos descontentamentos sociais manifestados no início da década de 1980, impulsionados por crises fiscais. Nesse período, a rigidez dos governos burocráticos, a limitação de escopo, o consumo excessivo de recursos e a ênfase em regras burocráticas culminaram em uma desordem na eficácia da gestão dos gastos e dos investimentos públicos (Pfiffner, 2004).

Na perspectiva de Bugge, Fevolden e Klitkou (2019), a evolução do termo governança pública pode ser compreendida através de paradigmas, os quais podem estar associados a ideologias e épocas históricas específicas, sendo interpretados tanto como concorrentes quanto como simultâneos. A emergência recente dos paradigmas de governança pública decorre da atuação de diferentes atores nas esferas social e econômica em diversos países. Nesse contexto, a terminologia governança pública pode ser sintetizada, em sua trajetória histórica, em três eras da administração: o modelo tradicional, a nova gestão pública e a governança em rede (Bennington; Hartley, 2001; Hartley, 2005; Pollitt; Bouckaert, 2011; Scupola; Zanfei, 2018). As três abordagens mencionadas são atualmente entendidas como respostas às distintas fases históricas e aos desafios sociais que demandaram novas soluções para os modelos de gestão pública (Bugge; Fevolden; Klitkou, 2019).

Dando continuidade à discussão sobre os fundamentos teóricos da governança pública e sua relação com a gestão orçamentária, o princípio fundamental que subjazia à emergência da Nova Gestão Pública (NGP) residia na teoria da escolha pública e em uma crescente orientação para o mercado no âmbito do setor público. Essa abordagem se estruturava em torno de três objetivos primordiais: a diminuição do papel do Estado e o incremento da responsividade da burocracia ao aparato político; a elevação da produtividade no setor público mediante a aplicação de técnicas originárias do setor empresarial; e a concepção do cidadão como cliente e destinatário do serviço. Tais fatores propiciaram o

estabelecimento de limites mais definidos entre a formulação de políticas e a prestação de serviços públicos, concomitantemente com uma crescente indefinição das fronteiras entre a oferta de serviços públicos e privados (Aucoin, 1990; Hood, 1991; Self, 1993; Parsons, 2005).

Em contraposição, o modelo de governança em rede, que emergiu no início dos anos 2000, caracteriza-se por uma maior atenção do setor público às pressões, estímulos e oportunidades provenientes da sociedade civil, com um crescente envolvimento dos usuários no processo de desenvolvimento de serviços. Este terceiro paradigma fundamenta-se nas teorias institucional e de rede aplicadas ao setor público, considerando a crescente fragmentação da sociedade e do Estado e defendendo a substituição do foco intra-organizacional dos modelos precedentes por uma ênfase nas relações interorganizacionais, incluindo os usuários. O modelo de governança em rede, caracterizado por uma "lógica comunitária" e representando uma abordagem sistêmica e relacional, pode ser interpretado como uma resposta à crescente complexidade da sociedade moderna, implicando a colaboração e a cocriação entre diversos atores, tais como gestores públicos, burocratas, partes interessadas privadas e usuários de serviços públicos (Bannister; Connolly, 2015; Scupola; Zanfei, 2018; Bugge; Fevolden; Klitkou, 2019).

A literatura, a exemplo de Bekker, Edelenbos e Steijn (2014) e McLoughlin (2015), argumenta que o aprimoramento do processo de prestação de serviços demanda a criação de mecanismos de governança mais eficientes e eficazes, com pesquisas indicando que o fortalecimento desses mecanismos e da prestação de contas pode resultar em melhorias nos resultados de desempenho no setor público. Os gastos públicos, compreendendo as atividades governamentais que englobam tanto os serviços públicos quanto a burocracia, exercem, conforme a teoria da escolha pública, efeitos

contrastantes no mercado, podendo gerar tanto benefícios quanto custos.

No que concerne ao seu papel benéfico, o governo estabelece arcabouços legais para a regulação do mercado, abrangendo direitos de propriedade, cumprimento de contratos, regulação de preços e negócios, bem como práticas trabalhistas, os quais exercem um impacto decisivo no desempenho social e econômico (Gwartney; Stroup, 2014; Su; Bui, 2017). Senarath Yapa (2014) enfatiza que a boa governança pública, consolidada como um dos pilares centrais da agenda estratégica em países em busca de desenvolvimento econômico e político, compreende princípios como responsabilidade, transparência, eficiência, eficácia, capacidade de resposta e estado de direito, sendo o princípio da responsabilidade intrinsecamente ligado à delegação de poder, de modo que um ator se sente compelido a explicar e justificar sua conduta perante outro agente relevante.

Destarte, constata-se que uma boa Governança Pública atua na prevenção da corrupção e da volatilidade discricionária dos gastos públicos, além de promover a estabilidade da política fiscal (Senarath Yapa, 2014), estabelecendo conexões diretas entre a boa governança pública e a melhoria dos incentivos dos agentes econômicos na alocação de recursos públicos (Su; Bui, 2017). No presente estudo, contudo, a análise se concentrará nas relações estabelecidas entre os governos municipais, os órgãos públicos e as partes interessadas.

No contexto brasileiro, conforme o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União, a governança pode ser entendida como um sistema por meio do qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo distintos elos: a sociedade, a alta administração, os servidores e os órgãos de controle. Nesse sentido, a governança abrange a interação entre o Estado e a sociedade civil, devendo ser considerada no âmbito da gestão pública, com o intuito de assegurar mecanismos que ampliem a qualidade das políticas e dos serviços públicos (Filgueiras, 2018).

Ademais, segundo Rhodes e Bevir (2016), o conceito de governança considera não apenas os desafios das organizações públicas, mas também as questões pertinentes às ações públicas, reconhecendo a dimensão política inerente à administração pública. Para Fukuyama (2013), a governança compreende a capacidade governamental de formular e aplicar regras, bem como de prestar serviços públicos, independentemente da natureza democrática ou não do governo.

Embora Fukuyama (2013) postule que a governança transcende o caráter democrático do governo, o processo de democratização tem sido orientado pela construção de mecanismos de governança, haja vista a colaboração da administração com a democratização. Dessa forma, o conceito de governança coopera com o processo democrático, ao possibilitar o surgimento de novas formas de empoderamento da cidadania, direcionadas e orientadas pelas transformações que se concretizam no âmbito da administração pública (Filgueiras, 2018).

Nessa perspectiva, a governança democrática é concebida como um modelo de administração aberto à participação pública, que direciona serviços e políticas públicas ao cidadão, transcendendo a mera gestão e a qualidade do serviço, ao congregar três elementos cruciais para a constituição da gestão pública: a capacidade estatal de implementação e coordenação; mecanismos de transparência e *accountability*; e mecanismos de participação política (Filgueiras, 2018). Por conseguinte, o conceito de governança pública envolve diversos aspectos da gestão, notadamente transparência, prestação de contas, ética, integridade, legalidade e participação social (Oliveira; Pisa, 2015).

Não se observa uniformidade conceitual em relação ao termo *accountability*; contudo, pode ser compreendido como um atributo estatal, enquanto o controle social configura-se como um atributo da

qualidade da própria sociedade civil, que deve estar equipada e habilitada para acionar os mecanismos de interpelação junto à gestão pública (Oliveira; Pisa, 2015). Essa participação da sociedade civil pode manifestar-se de diversas formas, incluindo a participação no processo eleitoral de representantes, nos orçamentos participativos, nos conselhos de programas e políticas públicas, entre outros (Oliveira; Pisa, 2015).

Assim, existem princípios basilares que orientam as boas práticas de governança nas organizações públicas, a saber: transparência, integridade, prestação de contas, liderança, compromisso e integração (IFAC, 2001; ANAO, 2003). A boa governança no âmbito do setor público possibilita garantir a entrega de benefícios econômicos e sociais ao cidadão, promover a transparência, mantendo a sociedade informada sobre as decisões tomadas, avaliar o desempenho, entre outras funções (IFAC, 2013).

A Constituição Federal (CF) de 1988 consolidou o processo de governança pública no país por meio da democracia, que se fundamenta em três princípios essenciais: a vontade popular, emanada do povo; o dever dos governantes de prestar contas de seus atos à sociedade; e o regramento da ação do Estado, que deve atuar limitando seu campo de atuação, de modo a garantir a existência de direitos básicos aos cidadãos (Loureiro; Abrucio; Pacheco, 2010). Destarte, a governança pública opera de maneira a facilitar o alcance dos objetivos públicos, envolvendo os cidadãos na construção de políticas públicas, utilizando-se de mecanismos democráticos deliberativos e de redes de políticas públicas (Secchi, 2009).

A governança pública tem como alicerce a Teoria da Agência, que possui aplicabilidade tanto no setor privado quanto no público e refere-se a uma relação entre duas ou mais partes, na qual uma (o agente) atua em favor ou como representante da outra (o principal) (Ross, 1973). Contudo, nessa relação, observa-se uma estrutura assimétrica, com a autoridade concentrada em uma parte e a

vantagem informacional na outra. O problema da agência emerge do comportamento do agente, quando este age conforme seus próprios interesses em detrimento dos interesses do principal (Hatch, 1997).

Nessa perspectiva, ao analisar o processo orçamentário municipal sob a ótica da teoria da agência, em uma acepção de boa governança, o Poder Executivo (o agente) tem o dever, em nome da sociedade (o principal), de elaborar e priorizar as políticas públicas consideradas mais necessárias em um dado momento, por meio da definição de programas e ações governamentais estruturados de modo a permitir o alcance dos objetivos preestabelecidos (Azevedo, 2013). Assim, a Teoria da Agência busca analisar conflitos e custos decorrentes da separação entre a propriedade e o controle de capital, a qual origina assimetrias de informação, bem como riscos e demais problemas inerentes a essa relação entre principal e agente (Jensen; Meckling, 1976).

Estabelecidos os pilares teóricos da governança pública e sua intrínseca relação com a gestão orçamentária neste capítulo, a análise subsequente se dedicará a investigar como os princípios e as diferentes perspectivas da governança se manifestam concretamente no processo de alocação de créditos adicionais em âmbito municipal. O capítulo seguinte, intitulado "Análise da Alocação de Créditos Adicionais sob a Lente da Governança Pública", aprofundará essa investigação, buscando identificar de que maneira as práticas de governança influenciam as decisões relativas à suplementação orçamentária.

3 ANÁLISE DA ALOCAÇÃO DE CRÉDITOS ADICIONAIS SOB A LENTE DA GOVERNANÇA PÚBLICA

O presente capítulo dedica-se à interpretação dos dados empíricos coletados por Mathias (2019) em sua pesquisa de campo,

desenvolvida em nível de dissertação e intitulada "A (im)precisão nos planejamentos orçamentários municipais a partir da análise dos créditos adicionais". Através da análise detalhada das fontes e da destinação dos créditos adicionais, busca-se examinar as dinâmicas da gestão fiscal municipal à luz dos princípios da governança pública, identificando possíveis padrões de alocação de recursos e sua implicação na efetividade do planejamento orçamentário.

A análise da natureza dos créditos adicionais abertos indica uma prevalência da modalidade suplementar, direcionada ao reforço de dotações orçamentárias preexistentes, visando suprir insuficiências de previsão no planejamento inicial. Em contrapartida, os créditos especiais, destinados à cobertura de despesas para as quais não havia dotação específica, representam uma parcela menor, refletindo a necessidade de alocações para despesas não antecipadas (Mathias, 2019).

Em consonância com a legislação pertinente (Lei nº 4.320/64 e DL nº 200/67), a abertura de créditos adicionais requer a indicação da fonte de recurso, que pode incluir superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação de dotação, operações de crédito, veto/emenda/rejeição/outros e reserva de contingência. A subsequente análise detém-se sobre as fontes de recursos acionadas para a abertura desses créditos nos municípios de Agudo e Dona Francisca, no período compreendido entre 2014 e 2018.

A análise dos dados do município de Agudo revela que a anulação de dotação constituiu a principal fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais ao longo do período de 2014 a 2018. Em 2014, essa fonte representou uma parcela considerável dos créditos adicionais, mantendo-se como a predominante nos anos subsequentes, com expressivas participações em 2015, 2016, 2017 e 2018 (Mathias, 2019).

Em relação às demais fontes, o excesso de arrecadação apresentou variações em sua contribuição para a abertura de créditos

adicionais, registrando um percentual mínimo em 2015 e um máximo em 2016. De modo semelhante, o superávit financeiro oscilou em sua representatividade, atingindo seu ponto mais alto em 2014 e o mais baixo em 2018. As operações de crédito foram utilizadas como fonte de recurso apenas no ano de 2016. A rubrica "outros" contribuiu com percentuais marginais no montante total de créditos adicionais abertos durante o período analisado (Mathias, 2019).

Os dados do município de Dona Francisca também indicam que a anulação de dotação foi a principal fonte de recurso utilizada para a abertura de créditos adicionais entre 2014 e 2018. Essa fonte manteve uma representatividade significativa no financiamento dos créditos suplementares e especiais ao longo de todos os anos analisados, figurando como a mais utilizada (Mathias, 2019).

No que concerne às outras fontes de recursos, o excesso de arrecadação demonstrou variações em sua participação, com o menor percentual observado em 2017 e o maior em 2016. A contribuição do superávit financeiro também apresentou flutuações, com o pico em 2014 e o menor valor em 2018. Não houve registro de utilização de operações de crédito como fonte para créditos adicionais no período examinado. A categoria "outros" apresentou participações discretas em alguns anos do período analisado (Mathias, 2019).

No município de Faxinal do Soturno, a análise dos dados revela uma dinâmica mais heterogênea em relação à principal fonte de recursos para créditos adicionais. Embora a anulação de dotação tenha se destacado como uma fonte relevante na maioria dos anos analisados (2015, 2017 e 2018), representando a maior parcela dos créditos adicionais nesses exercícios, houve exceções notáveis em 2014 e 2016. Nesses anos específicos, a rubrica "outras fontes" apresentou montantes superiores, indicando a utilização de mecanismos financeiros distintos e significativos para a suplementação ou abertura de créditos (Mathias, 2019).

Adicionalmente, o excesso de arrecadação e o superávit financeiro contribuíram de maneira variável para a composição das fontes de créditos adicionais ao longo do período. O excesso de arrecadação demonstrou uma participação que oscilou entre o mínimo em 2017 e o máximo em 2015, enquanto o superávit financeiro apresentou sua menor representatividade em 2016 e a maior em 2015. As operações de crédito foram acionadas de forma esporádica, com registros em 2015 e 2017, enquanto a categoria "outras fontes" exibiu uma expressiva participação em 2014 e 2016, com contribuições mais modestas nos demais anos (Mathias, 2019).

A análise das fontes de créditos adicionais no município de Formigueiro aponta para uma predominância da anulação de dotação, embora com a ressalva de que, em 2014 e 2016, o excesso de arrecadação representou a principal origem dos recursos suplementares e especiais. Nos demais anos do período examinado (2015, 2017 e 2018), a anulação de dotação se consolidou como a fonte mais utilizada para a abertura de créditos adicionais (Mathias, 2019).

Em relação às outras fontes, o excesso de arrecadação manteve-se em patamares elevados ao longo do período, com participações significativas no financiamento dos créditos adicionais. O superávit financeiro, por sua vez, apresentou uma variação entre o menor percentual em 2016 e o maior em 2015. Importa notar a ausência de registro de operações de crédito como fonte de recursos para créditos adicionais em Formigueiro durante o período de 2014 a 2018. A categoria "outras fontes" teve uma participação pontual em 2014, não sendo observada nos demais exercícios financeiros (Mathias, 2019).

A análise dos dados do município de Ivorá revela que a anulação de dotação se constituiu como a principal fonte para a abertura de créditos adicionais ao longo do período examinado. Essa rubrica apresentou a maior participação percentual no financiamento

dos créditos suplementares e especiais em todos os anos, indicando uma dependência significativa desse mecanismo de realocação orçamentária (Mathias, 2019).

Em relação às demais fontes, o superávit financeiro demonstrou uma contribuição relevante, com percentuais que variaram entre o mínimo em 2014 e o máximo em 2017. O excesso de arrecadação, por sua vez, apresentou uma participação bem mais modesta, com o menor índice registrado em 2016 e o maior em 2018. Importa destacar a ausência de operações de crédito como fonte de recursos para créditos adicionais em Ivorá no período analisado. A categoria "outras fontes" contribuiu com uma parcela variável, alcançando seu pico em 2014 e apresentando percentuais menores nos anos subsequentes (Mathias, 2019).

No município de Restinga Sêca, a anulação de dotação também se destacou como a principal fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais na maioria dos anos compreendidos entre 2014 e 2018, com as maiores representatividades observadas em 2015, 2016 e 2017 (Mathias, 2019).

No que tange às outras fontes, o superávit financeiro e o excesso de arrecadação apresentaram contribuições significativas, com variações anuais em seus percentuais. O excesso de arrecadação, em particular, atingiu seu ponto máximo em 2018. As operações de crédito foram utilizadas de forma pontual, com registros em 2014 e um montante mais expressivo em 2018. A rubrica "outras fontes" apresentou uma participação considerável em 2014, com uma tendência de declínio nos anos seguintes, chegando à ausência de representatividade em 2018 (Mathias, 2019).

Os dados referentes a São João do Polêsine revelam que a anulação de dotação também se configura como a principal fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais ao longo do período analisado. Essa rubrica manteve uma representatividade expressiva

no financiamento dos créditos suplementares e especiais em todos os anos, indicando uma estratégia consistente de ajuste orçamentário por meio da realocação de dotações preexistentes (Mathias, 2019).

No que concerne às demais fontes, o superávit financeiro contribuiu de forma relevante, com uma variação entre o menor percentual em 2016 e o maior em 2015. O excesso de arrecadação, por sua vez, apresentou uma participação mais modesta, com o mínimo registrado em 2016 e o máximo em 2018. Destaca-se a ausência de operações de crédito como fonte de recursos para créditos adicionais neste município durante o período examinado. A categoria "outras fontes" teve uma participação isolada no ano de 2016, com uma representatividade minoritária no montante total de créditos adicionais abertos naquele exercício (Mathias, 2019).

A análise das fontes de créditos adicionais em Silveira Martins demonstra uma dinâmica onde a anulação de dotação também desempenhou um papel central na maioria dos anos (2014, 2015 e 2016), embora com uma menor dominância em comparação com outros municípios analisados. Em 2017 e 2018, o excesso de arrecadação e o superávit financeiro apresentaram participações mais expressivas, respectivamente (Mathias, 2019).

Especificamente, o excesso de arrecadação oscilou entre o mínimo em 2015 e o máximo em 2018, demonstrando uma capacidade variável de gerar recursos adicionais ao longo do tempo. O superávit financeiro apresentou sua menor representatividade em 2015 e a maior em 2018. Uma operação de crédito foi registrada no ano de 2016, representando uma fonte pontual de recursos adicionais. A categoria "outras fontes" não apresentou ocorrências no período analisado para este município (Mathias, 2019).

A análise das fontes de recursos utilizadas para a abertura de créditos adicionais no município de Silveira Martins revela uma dinâmica particular. Embora a anulação de dotação tenha se destacado como uma fonte relevante ao longo do período, o excesso

de arrecadação assumiu a liderança em 2014 e 2018, indicando uma significativa geração de receita acima do previsto nesses exercícios. O superávit financeiro também contribuiu de maneira variável, atingindo seu pico em 2017. Uma operação de crédito foi registrada em 2016, representando uma fonte específica para aquele ano. A rubrica "outras fontes" não apresentou utilização neste município (Mathias, 2019).

A observação da sequência de dados dos municípios analisados (Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Ivorá, Restinga Sêca e Silveira Martins) evidencia a anulação de dotação como uma fonte de recurso consistentemente representativa para a abertura de créditos adicionais, frequentemente seguida pelo excesso de arrecadação. A magnitude desses valores sugere não apenas uma imprecisão nos planejamentos orçamentários municipais, mas também uma possível subestimação da receita.

A constatação de elevados excessos de arrecadação levanta a hipótese de que a receita tem sido estimada de forma conservadora, distanciando-se da realidade financeira dos municípios. De modo análogo, a alta frequência de créditos adicionais suplementares financiados pela anulação de dotações indica um descompasso entre a alocação inicial das despesas e a sua execução, resultando em remanejamentos significativos dentro da peça orçamentária. Essa dinâmica, corroborada pelos expressivos percentuais de movimentação de créditos orçamentários, aponta para uma perceptível imprecisão orçamentária.

Em consonância com Azevedo (2013), que identificou a imprecisão orçamentária como um problema transversal a municípios de diferentes portes, o presente estudo também observa essa característica nos entes locais analisados. O autor constatou realocações orçamentárias consideráveis entre as funções de governo, sugerindo um desvio substancial entre o planejado e o executado.

Os dados desta pesquisa revelam que os municípios analisados apresentaram um planejamento orçamentário com um nível de precisão aquém do esperado, com uma média de recursos movimentados em realocações que varia de 16,21% a expressivos 57,07% do total da despesa executada. Tais percentuais excedem significativamente o limiar de 5% de variação entre o orçado e o realizado, considerado "anormal" por Welsch (2015), evidenciando uma imprecisão orçamentária tanto na execução da despesa quanto nas projeções da receita, conforme indicado pelos créditos adicionais suplementares financiados pelo excesso de arrecadação.

Dessa forma, infere-se que a totalidade dos municípios investigados opera com orçamentos que se mostraram imprecisos, dada a necessidade recorrente de abertura de créditos adicionais para corrigir falhas e imprecisões nos próprios orçamentos. Os resultados sugerem que os municípios da microrregião de Restinga Sêca adotam práticas orçamentárias caracterizadas pela imprecisão.

Essa constatação demanda uma análise crítica por parte dos entes públicos, visando a revisão dessas práticas com o objetivo de alcançar maior eficiência na alocação e gestão dos gastos públicos. Assim, o orçamento público configura-se como um plano de ação governamental, e a ausência de um planejamento robusto dificulta uma gestão eficaz dos recursos.

Os achados desta pesquisa ecoam as conclusões de Azevedo (2013), cujo estudo sobre a imprecisão na estimativa orçamentária de municípios brasileiros sugere que o orçamento, em muitos casos, não é utilizado como um efetivo instrumento de planejamento, e a precisão nas estimativas de receitas e despesas não parece ser uma prioridade para os gestores municipais. Assim, pode-se inferir que, ao menos no contexto dos municípios analisados, o orçamento opera mais como um registro contábil do que como um instrumento de planejamento estratégico.

Os dados apurados nesta pesquisa corroboram a tendência observada por Azevedo (2013), com os municípios estudados apresentando altos índices de discrepância entre o orçado e o executado, evidenciada pela necessidade de frequentes aberturas de créditos adicionais para suplementar orçamentos imprecisos, resultando em significativas realocações de recursos dentro da peça orçamentária.

4 CONCLUSÃO

Este artigo se propôs a analisar a relação entre governança pública e a eficiência na alocação de créditos orçamentários em municípios brasileiros, buscando compreender de que maneira as práticas de governança influenciam essa alocação. Através de uma pesquisa bibliográfica com abordagem dedutiva e qualitativa, explorou-se os fundamentos teóricos da governança pública e sua interface com a gestão orçamentária, bem como se examinou a alocação de créditos adicionais sob a perspectiva da governança.

A análise dos dados revelou que a anulação de dotação é uma fonte de recurso frequentemente utilizada para a abertura de créditos adicionais, sugerindo imprecisões nos planejamentos orçamentários municipais. A magnitude dos valores envolvidos aponta para uma possível subestimação da receita e um descompasso entre a alocação inicial das despesas e sua execução. Essa imprecisão orçamentária corrobora achados de outros estudos, indicando que o orçamento, em muitos casos, não é utilizado como um efetivo instrumento de planejamento estratégico.

Em resposta ao problema de pesquisa, os resultados sugerem que as práticas de governança pública exercem uma influência significativa na eficiência da alocação de créditos orçamentários. Municípios que demonstram fragilidades em seus processos de planejamento e execução orçamentária, evidenciadas pela

necessidade recorrente de créditos adicionais e realocações de recursos, podem estar refletindo deficiências em aspectos como transparência, responsabilidade e controle, que são pilares da boa governança.

Em contrapartida, a adoção de práticas de governança mais robustas, que promovam a participação da sociedade, aprimorem os mecanismos de controle e assegurem a transparência na gestão dos recursos públicos, pode contribuir para um planejamento orçamentário mais preciso e uma alocação de créditos mais eficiente e alinhada com as prioridades da administração e as necessidades da população.

Este estudo contribui para a literatura sobre gestão pública ao evidenciar a importância da governança pública para a eficácia do processo orçamentário municipal. As compreensões aqui apresentadas podem auxiliar gestores públicos e formuladores de políticas a aprimorar suas práticas, visando uma administração mais eficiente, transparente e responsável dos recursos públicos.

Data de Submissão: 08/06/2025

Data de Aprovação: 03/12/2025

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editora Geral: Hirdan Katarina de Medeiros Costa

Assistente Editorial: Maria Isabel Queiroz dos Santos

REFERÊNCIAS

ANAO. Australian National Audit Office. **Public sector governance: better practice guide**. Framework, processes and practices, 2003. Disponível em: <http://www.anao.gov.au/~//media/Files/Better%20Practice%20Guides/Public%20Sector%20Governance.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2024.

AUCOIN, P. Administrative reform in public management. **Governance**, v. 3, p. 115-137, 1990.

AZEVEDO, R. R. **Imprecisão na estimativa orçamentária dos municípios brasileiros**. 2013. 178 p. Dissertação (Mestrado em

Controladoria e Contabilidade) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BANNISTER, F.; CONNOLLY, R. The great theory hunt: Does e-government really have a problem? *Government Information Quarterly*, v. 32, p. 1-11, 2015.

BEKKER, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. **Innovation in the Public Sector: Linking capacity and leadership (Public management series)**. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2014.

BENNINGTON, J.; HARTLEY, J. Pilots, paradigms and paradoxes: **Changes in public sector governance and management in the UK**. International Research Symposium on Public Sector Management, Barcelona, 2001.

BUGGE, M. M.; FEVOLDEN, A. M.; KLITKOU, A. Governance for system optimization and system change: The case of urban waste. *Research Policy*, v. 48, p. 1076-1090, 2019.

CALOGERO, M. The introduction of new public management principles in the Italian public sector. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, v. 30, p. 30-54, 2010.

CASHORE, B. Legitimacy and the privatization of environmental governance: how Non-State Market-Driven (NSMD) governance systems gain rule-making authority. *Governance*, v. 15, p. 503-529, 2002.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista Administração Pública*, v. 52(1), p. 71-88, 2018.

FUKUYAMA, F. What is governance? *International Journal of Public Policy*, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GAJENDRAN, T.; OLORUNTOBA, R. Governance and resilience: A case of re-development after a bushfire disaster. *Technological Forecasting & Social Change*, v. 121, p. 50-64, 2017.

GUARNACCI, U. **Governance for sustainable reconstruction after disasters: lessons from Nias, Indonesia**. *Environ. Dev.*, 2012.

GWARTNEY, J. D.; STROUP, R. Public choice: gaining from government and government failure. In: **Macroeconomics**, third edition. Academic Press, p. 455-475, 2014.

HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: Past and present. **Public Money and Management**, v. 25, p. 27-34, 2005.

HATCH, M. J. **Organization theory: modern symbolic and postmodern perspectives**. New York: Oxford University Press, 1997.

HOOD, C. A public management for all seasons?. **Public Administration**, v. 69, p. 3-19, 1991.

HUR, M. H. The influence of new public management practices on the attitudinal change of government employees toward accountability. **International Journal of Business and Social Science**, v. 2, n. 23, p. 102-113, 2011.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. 2001. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost, and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, Issue 4, p. 305-360, 1976.

LOUREIRO, M.R.; ABRUCIO, F.L.; PACHECO, R.S. **Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MANDELLI, K. N. New public governance in Saudi cities: An empirical assessment of the quality of the municipal system in Jeddah. **Habitat International**, v. 51, p. 114-123, 2016.

MATHIAS, R. S. **A (im)precisão nos planejamentos orçamentários municipais a partir da análise dos créditos adicionais**. 2019. 74 p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Públicas). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2019.

MCLOUGHLIN, C. When does service delivery improve the legitimacy of a fragile or conflict-affected state. **Governance**, v. 28, n. 3, p. 341-356, 2015.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do estado e de controle social pelo cidadão. **Revista Administração Pública**, v. 49(5), p. 1263-1290, 2015.

PARSONS, W. Designing for innovation in the public sector. **Administration**, v. 53, p. 7-18, 2005.

PIFFNER, J. P. **Traditional Public Administration versus The new Public Management: Accountability versus efficiency**. Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König, Berlin, Germany, 2004.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: A comparative analysis** (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press, 2011.

RHODES, R. A. W.; BEVIR, M. **The “3Rs” in rethinking governance: ruling, rationalities, and resistance**. In: Rethinking governance: ruling rationalities and resistance. Abingdon: Routledge, 2016. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781317496465/chapters/10.4324/9781315712949-8>. Acesso em: 10 abr. 2025.

ROSS, S. A. The economic theory of agency: the principals' problem. **American Economic Association**, v. 63, n. 2, p. 134-139, 1973.

SCUPOLA, A.; ZANFEI, A. Governança e inovação em serviços do setor público: O caso da biblioteca digital. **Government Information Quarterly**, v. 33, p. 237-249, 2016.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43(2), p. 347-369, 2009.

SELF, P. **Government by the Market**. Hong Kong: Macmillan, 1993.

SENARATH YAPA, P. W. In whose interest? An examination of public sector governance in Brunei Darussalam. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 25, p. 803-818, 2014.

SU, T. D.; BUI, T. M. H. Government size, public governance and private investment: The case of Vietnamese provinces. **Economic Systems**, v. 41, n. 4, p. 651-666, 2017.

WELSCH, G. A. **Orçamento empresarial**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

Public Governance and Budgeting: Analysis of the Efficiency in the Allocation of Budgetary Credits in Municipalities of the State of Rio Grande do Sul

Rodrigo dos Santos Mathias

Abstract: This article investigates the relationship between public governance and the efficiency in the allocation of budget credits in Brazilian municipalities. The central theme lies in the analysis of how good governance practices influence the way financial resources are distributed, impacting the effectiveness of public management. The research problem seeks to identify how public governance influences the efficiency in the allocation of budget credits in Brazilian municipalities. The general objective is to analyze this relationship. Methodologically, the research is bibliographic, with a deductive and qualitative approach. The specific objectives are: (1) to understand the theoretical foundations of public governance and its interface with budget management; and (2) to analyze the allocation of additional credits through the lens of public governance. The expected results include the identification of patterns and the understanding of how different aspects of governance can facilitate or hinder a more efficient allocation of resources, contributing to the literature on public management and offering insights to improve municipal practices.

Keywords: Allocation. Efficiency. Governance. Budget. Public.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2024v23n54.74394>

Conteúdo sob licença *Creative Commons*: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

