



**ALOCAÇÃO DE RECURSOS NO ORÇAMENTO FEDERAL:
CONTRIBUIÇÕES DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL PARA O
APRIMORAMENTO DO PROCESSO DECISÓRIO ORÇAMENTÁRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos para
obtenção do grau de Especialização em
Planejamento e Orçamento.

Aluno: Felipe José Piletti

Orientador: Dr. Martin Francisco de
Almeida Fortis

BRASÍLIA - DF

Julho/2020



**ALOCAÇÃO DE RECURSOS NO ORÇAMENTO FEDERAL:
CONTRIBUIÇÕES DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL PARA O
APRIMORAMENTO DO PROCESSO DECISÓRIO ORÇAMENTÁRIO**

Autor: Felipe José Piletti

Instituição: Ministério da Economia

Palavras chave: Orçamento Federal; Elaboração da Proposta Orçamentária; Economia Comportamental; Processo Decisório; Eficiência Alocativa.

Resumo

O presente trabalho analisa o processo decisório de elaboração da proposta orçamentária do Poder Executivo Federal com base em elementos da economia comportamental. A hipótese é que uma série de fatores cognitivos, sociais ou psicológicos estão envolvidos no processo decisório orçamentário e têm impacto na eficiência alocativa do Orçamento. Após a apresentação das principais etapas do processo de elaboração da proposta orçamentária e das concepções essenciais da literatura em economia comportamental sobre os processos decisórios, analisa-se a influência de fatores como a heurística da ancoragem e os vieses do status quo, do otimismo e do presente em vários momentos do processo decisório orçamentário, com impactos não só na construção da peça orçamentária, mas também nas políticas públicas por meio dela financiadas. Posteriormente, são identificados e examinados alguns instrumentos para enfrentar ou contornar fatores potencialmente prejudiciais à qualidade da alocação orçamentária decorrentes da heurística e dos vieses levantados. Acredita-se que a compreensão das heurísticas e vieses cognitivos presentes no processo decisório orçamentário e a identificação de instrumentos para contornar fatores potencialmente prejudiciais à qualidade da alocação de recursos possam levar à melhoria da eficiência alocativa no Orçamento Federal.

AGRADECIMENTOS

Ao Dr. Martin Francisco de Almeida Fortis, estimado orientador deste trabalho, pelo apoio e dedicação à realização da pesquisa.

A Michelle Feversani Prolo, José Ricardo de Souza Galdino e Daniel Leitão Corrêa e Silva, analistas da Secretaria de Orçamento Federal - SOF, que gentilmente se dispuseram a ser entrevistados, o que constituiu contribuição de extrema valia ao trabalho.

Aos colegas de turma do Curso de Formação para o cargo de Analista de Planejamento e Orçamento - APO, 18ª edição, companheiros nesta trajetória.

Aos colegas e ex-colegas da Subsecretaria de Estudos Orçamentários, Relações Institucionais e Tecnologia da Informação - SEARI, especialmente aos da Coordenação-Geral de Estudos de Políticas Públicas - CGEPP, pela amizade e apoio no dia-a-dia do trabalho.

À família e aos amigos, sempre.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
1. PROCESSO DECISÓRIO DE ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA.....	9
2. ECONOMIA COMPORTAMENTAL E PROCESSO DECISÓRIO	12
3. ECONOMIA COMPORTAMENTAL E O PROCESSO DECISÓRIO DE ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA	16
4. POSSÍVEIS INSTRUMENTOS PARA QUALIFICAR A TOMADA DE DECISÃO ORÇAMENTÁRIA.....	24
CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
REFERÊNCIAS	32
INFORMAÇÕES SOBRE O AUTOR.....	34
ANEXO 1	35

INTRODUÇÃO

A alocação eficiente dos recursos públicos, de modo a garantir uma maior efetividade da ação governamental, é tema de crescente relevância nas discussões sobre orçamento público em muitos países. Na medida em que uma alocação inadequada pode levar à insustentabilidade fiscal das intervenções públicas, prejudicando as entregas à sociedade, o aprimoramento do processo decisório de alocação de recursos no Orçamento Federal é vital para a melhoria da qualidade do gasto público. Mas quais são os obstáculos para uma melhor eficiência alocativa no Orçamento Federal? E o que pode ser feito para melhorar o seu processo alocativo?

Para responder a essas questões, o presente trabalho analisa, em primeiro lugar, o processo decisório de elaboração da proposta orçamentária do Poder Executivo Federal – que integra a proposta de Lei Orçamentária Anual do Governo Federal, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional – com base em elementos da economia comportamental. A hipótese é que uma série de fatores cognitivos, sociais ou psicológicos estão envolvidos no processo decisório orçamentário e têm impacto na eficiência alocativa do Orçamento. Em um segundo momento, identificam-se e examinam-se alguns instrumentos para enfrentar ou contornar fatores potencialmente prejudiciais à qualidade da alocação. A hipótese é que esses instrumentos, ao aprimorarem o processo decisório orçamentário, possam levar à melhoria da eficiência alocativa na despesa pública.

A pesquisa pretende contribuir para o processo de busca por maior eficiência na alocação dos recursos públicos no Orçamento Federal, de modo a permitir que esses recursos gerem os melhores resultados e impactos possíveis para a sociedade brasileira. Destaca-se que a baixa eficiência alocativa na distribuição dos recursos públicos traz, potencialmente, uma série de consequências negativas para a gestão pública, como o sobre-financiamento de programas cujos custos se sobrepõem aos resultados e o sub-financiamento de programas cujos resultados se sobrepõem aos custos.

Além da efetividade da ação pública, um ponto essencial no processo de busca pela melhoria da qualidade do gasto público no Brasil é a garantia da sustentabilidade fiscal da

intervenção pública, com a adequação entre os recursos alocados e os produtos e resultados almejados. A pesquisa busca, nesse sentido, trazer elementos para o entendimento de situações de descompasso entre o planejamento da política pública e os recursos disponíveis, que podem redundar na insustentabilidade fiscal da política, com efeitos prejudiciais à sua execução.

Nesse contexto, compreender os fatores que potencialmente prejudicam a eficiência na alocação de recursos públicos é fundamental. O entendimento desses fatores pode contribuir para que lidemos melhor com eles, desenvolvendo estratégias para mitigar os eventuais problemas que eles ocasionam no processo decisório orçamentário.

Para a análise, optamos por considerar elementos da economia comportamental. Essa opção deve-se ao fato de a literatura em economia comportamental apresentar uma série de conceitos inovadores para o tratamento dos processos decisórios – com destaque para os fatores cognitivos, sociais e psicológicos que afetam a tomada de decisão –, contrapondo-se à ideia de escolha racional. Esses conceitos permitem a análise de múltiplas dimensões do processo decisório orçamentário, nem sempre consideradas pelos gestores orçamentários e pela literatura da área de orçamento público.

Adicionalmente, a literatura em economia comportamental também traz – a partir da constatação do papel dos fatores cognitivos, sociais e psicológicos – alguns elementos e ferramentas para subsidiar a tomada de decisão, mitigando o risco de que aqueles fatores possam determinar diretamente a decisão. Esses elementos e ferramentas são importantes para pensarmos em estratégias e instrumentos visando à melhoria da alocação de recursos no Orçamento Federal.

A abordagem metodológica do trabalho baseia-se em métodos qualitativos de pesquisa, tanto em relação à coleta de dados quanto em relação à sua análise.

Como técnicas de pesquisa, foram realizadas pesquisa documental e entrevistas. A pesquisa documental incluiu a análise de dispositivos legais e infralegais, relatórios e outros documentos associados ao processo de elaboração da proposta orçamentária da União, além de relatórios de órgãos de controle e trabalhos acadêmicos sobre o processo orçamentário. Dentre essa documentação, podemos destacar o Manual Técnico do Orçamento - MTO, os Projetos de Lei Orçamentária Anual - PLOA e as portarias da Secretaria de Orçamento

Federal - SOF regulando o processo orçamentário.

Já as entrevistas foram semi-estruturadas e envolveram três servidores do Ministério da Economia com experiência no processo de elaboração da proposta orçamentária no órgão central, especialmente nos Departamentos de Programas da SOF. O roteiro das entrevistas encontra-se no Anexo 1.

Quanto à análise dos dados coletados, também foi aplicada abordagem qualitativa. Nesse particular, o estudo dos documentos e a análise das entrevistas contribuem no processo de identificação, exame e compreensão das possíveis heurísticas e vieses cognitivos presentes no processo decisório orçamentário no âmbito da elaboração dos projetos de lei orçamentária, bem como no reconhecimento e consideração dos eventuais prejuízos trazidos por essas heurísticas e vieses à eficiência alocativa. A análise concorre também para a identificação de instrumentos que, mitigando os efeitos dessas heurísticas e vieses, possam levar à melhoria do processo de alocação de recursos no Orçamento Federal, propiciando uma maior sustentabilidade fiscal das intervenções públicas.

O objetivo geral do trabalho é identificar e examinar instrumentos para a melhoria da alocação de recursos no Orçamento Federal, contribuindo para uma maior sustentabilidade fiscal das intervenções públicas. Já os objetivos específicos são:

- a) identificar fatores cognitivos, sociais ou psicológicos presentes no processo decisório no âmbito da elaboração dos Projetos de Lei Orçamentária Anual;
- b) analisar como heurísticas ou atalhos cognitivos podem influenciar a tomada de decisão dos gestores orçamentários, levando a uma alocação subótima dos recursos públicos;
- c) analisar como vieses cognitivos podem influenciar a tomada de decisão dos gestores orçamentários, levando a uma alocação subótima dos recursos públicos; e
- d) identificar e examinar instrumentos com potencial de enfrentar as fragilidades constatadas, qualificando a tomada de decisão orçamentária com vistas à melhoria da eficiência na alocação de recursos públicos no Orçamento Federal e à sustentabilidade fiscal das intervenções públicas.

Para se atingir esses objetivos, respondendo às questões de pesquisa colocadas inicialmente, organiza-se o trabalho em quatro seções.

Na seção 1, *Processo Decisório de Elaboração da Proposta Orçamentária*, são apresentadas as principais etapas do processo de elaboração da proposta orçamentária do Poder Executivo Federal, com ênfase nos momentos decisórios centrais. Para isso, são especificadas características essenciais das fases qualitativa e quantitativa de elaboração da proposta – atividades, agentes responsáveis e produtos. Também são apontados alguns momentos de interação entre a SOF e os Órgãos Setoriais - OS decisivos para a discussão e a definição da proposta orçamentária.

Na seção 2, *Economia Comportamental e Processo Decisório*, são abordadas algumas das concepções essenciais da literatura em economia comportamental quanto ao processo decisório. São também discutidos alguns conceitos trazidos pela economia comportamental que ajudam a explicar a tomada de decisão dos atores em seus ambientes decisórios, como a heurística da ancoragem, o viés do status quo, o viés do otimismo e o viés do presente.

Já na seção 3, *Economia Comportamental e o Processo Decisório de Elaboração da Proposta Orçamentária*, analisa-se como os elementos trazidos pela literatura em economia comportamental apresentados na seção 2 podem ajudar a explicar importantes dinâmicas presentes no processo de elaboração da proposta orçamentária do Poder Executivo Federal, com impactos não só na construção da peça orçamentária, mas também nas intervenções públicas por meio dela financiadas.

Finalmente, na seção 4, *Possíveis Instrumentos para Qualificar a Tomada de Decisão Orçamentária*, são identificados e examinados alguns instrumentos que podem ajudar a enfrentar potenciais consequências negativas da influência das heurísticas e vieses cognitivos no orçamento público. Esses instrumentos buscam contribuir para o aprimoramento do processo decisório de elaboração da proposta orçamentária, de maneira que ele possa redundar em maior eficiência alocativa.

1. PROCESSO DECISÓRIO DE ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

Nesta seção, são apresentadas as principais etapas do processo decisório de elaboração da proposta orçamentária do Poder Executivo Federal, consolidada no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA. O processo tem atualmente como fases decisórias intermediárias a elaboração das propostas qualitativa e quantitativa de orçamento dos Órgãos Setoriais - OS, a partir de diretrizes estratégicas, parâmetros quantitativos e orientações estabelecidos pelo Ministério da Economia e pela Presidência da República. A elaboração da proposta de programação qualitativa envolve a deliberação sobre as ações que constarão do Orçamento, com a consideração de seus respectivos atributos. Já a elaboração da proposta quantitativa, que corresponde à distribuição dos recursos entre as ações orçamentárias, é dividida em duas etapas: elaboração da pré-proposta – ou Fase I da proposta – e elaboração da proposta – ou Fase II da proposta¹ (BRASIL, 2020b; BRASIL 2020c). Vejamos em mais detalhes os momentos centrais e características essenciais desse processo.

A elaboração da proposta qualitativa envolve a captação das propostas de programação qualitativa setoriais, com a revisão do cadastro de ações orçamentárias, e a posterior análise e validação pela SOF, no âmbito do Ministério da Economia – Órgão Central - OC do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. A definição das propostas qualitativas setoriais pressupõe a seleção das ações que serão contempladas no Orçamento, bem como a definição de seus atributos. Além do envolvimento dos OS, há nesse momento a participação de suas respectivas Unidades Orçamentárias - UO.

A SOF tem recomendado que a proposta de programação qualitativa busque, entre outros, evitar: sobreposição de ações; ações muito abrangentes; mistura de projetos e atividades em uma mesma ação; e Planos Orçamentários - PO que se pareçam com ações

¹ A Portaria nº 11.431, de 6 de maio de 2020, da SOF, que altera parte dos prazos para as atividades do processo orçamentário federal no exercício de 2020, utiliza, para o processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2021 - PLOA 2021, os termos Fase I da proposta e Fase II da proposta, modificando a nomenclatura anterior das duas etapas da proposta quantitativa (BRASIL, 2020d).

finalísticas em ações meio (BRASIL, 2020a). Especificamente quanto aos atributos das ações, preconiza, por exemplo, que: o Título deve expressar de forma clara e sucinta a sua finalidade; a Descrição deve expressar o que é feito e para que é feito, explicitando o seu objetivo; e o Produto deve corresponder ao bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo, ou ao insumo estratégico que será utilizado para a produção futura de bem ou serviço, devendo cada ação ter um único produto (BRASIL, 2020c). O escopo dessas prescrições é tornar as ações mais consistentes e efetivas enquanto instrumentos de viabilização do planejamento governamental.

Nesse momento, também está prevista a realização de reunião entre a SOF e os OS para a apresentação institucional da estratégia e das prioridades do órgão para o PLOA, o que deve contribuir para o processo de definição da proposta setorial e para sua posterior análise (BRASIL, 2019a; BRASIL, 2020d).

A primeira etapa da elaboração da proposta quantitativa pelos OS – pré-proposta ou Fase I da proposta – ocorre em período que coincide com o período final para captação da proposta de programação qualitativa, de modo que durante a captação da pré-proposta ou Fase I da proposta, a captação da proposta qualitativa ainda está em aberto. A elaboração da pré-proposta ou Fase I da proposta pelos OS se dá a partir dos referenciais monetários divulgados previamente pela SOF (BRASIL, 2019a; BRASIL, 2020d). Destaca-se que a definição dos pré-limites ou limites da Fase I para cada OS é feita pela SOF, considerando os parâmetros e projeções fiscais para o ano de vigência do Orçamento (BRASIL, 2020b; BRASIL 2020c).

Salienta-se que o processo de elaboração da proposta orçamentária para 2021 trouxe como novidade a necessidade de captação de informações específicas referentes a projetos de investimento, em módulo próprio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP (BRASIL, 2020d), também em momento que coincide com o período final para captação da proposta de programação qualitativa. Essas informações incluem: execução física acumulada; empenhos e pagamentos acumulados; existência de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental, licença prévia, licença de instalação, licença de operação, anteprojeto, projeto básico e projeto executivo; data de início e data de término prevista (BRASIL, 2020a).

A especificação das informações decorre de demanda surgida com a Lei nº

13.971/2019 – Lei do Plano Plurianual - PPA 2020-2023, que estabelece parâmetros para que um projeto de investimento seja considerado de grande vulto e prevê a necessidade de sua execução por meio de crédito orçamentário específico (art. 8º, § 1º) – ou seja, categoria de programação específica (BRASIL, 2020a). Essa Lei também estipula que, a partir de 2021, os novos projetos de investimento de grande vulto somente poderão ser iniciados se constarem do registro centralizado a que alude o § 15 do art. 165 da Constituição Federal², mediante prévio atesto da viabilidade técnica e socioeconômica (art. 8º, § 2º).

Após a captação, a SOF analisa a proposta qualitativa e a pré-proposta ou Fase 1 da proposta apresentadas (BRASIL, 2020b; BRASIL 2020b). Nesse momento, está prevista a realização de reuniões entre a SOF e os OS para discussão da programação qualitativa e da pré-proposta ou Fase 1 da proposta (BRASIL, 2019a; BRASIL, 2020d). O MTO salienta que podem ser considerados, na análise e nas discussões, informações sobre a execução física das ações orçamentárias – obtidas no Módulo do SIOP de Acompanhamento Físico-Financeiro do Orçamento – e resultados de avaliações e monitoramentos de políticas públicas e programas de governo (BRASIL, 2020b; BRASIL 2020c).

Quanto à análise das ações propostas pelos OS para compor a programação qualitativa (análise do cadastro de ações), a SOF recomenda que seus Departamentos de Programas considerem uma série de elementos visando a uma maior consistência das ações e de seus atributos. Destaca-se a recomendação de análise ou verificação dos seguintes pontos: se o vínculo com o Plano Plurianual é consistente; se o título expressa de forma sucinta a intervenção necessária para se alcançar o resultado esperado; se a relação dos atributos com a finalidade da ação é clara; se a descrição contida nos atributos fornece as informações necessárias ao posterior acompanhamento da atuação governamental; se há relação direta entre produto e finalidade da ação, ou seja, se os produtos/serviços viabilizam o objetivo proposto, refletindo um bem ou serviço prestado à sociedade; se a relação de insumos na descrição da ação guarda relação direta com o produto e a finalidade da ação, de forma a garantir a efetividade pretendida; e se a descrição contida nos atributos do localizador fornece as informações necessárias ao posterior acompanhamento da atuação

² CF, art. 165, § 15 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019): “A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira.”

governamental (BRASIL, 2019b).

Em termos mais gerais, também deve ser verificado: se há ações genéricas, com mais de um produto – ações “guarda-chuva” –, o que deve ser evitado; se há sobreposições, com a existência de ações semelhantes em diferentes programas; se há ações semelhantes tratadas de maneiras diversas; se não há um mesmo projeto em mais de uma esfera orçamentária ou em programas diferentes; e se as situações previstas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para discriminação em programação específica estão atendidas (BRASIL, 2019b).

Em seguida, ocorre a definição e validação dos limites para a proposta orçamentária dos órgãos ou Fase II da proposta, a partir da revisão dos parâmetros quantitativos com base em estimativas fiscais. Após a definição dos limites pela SOF e sua validação pelo Ministério da Economia e pela Presidência da República, são divulgados os referenciais monetários dos OS, que balizarão as suas respectivas propostas (BRASIL, 2019a; BRASIL, 2020b; BRASIL 2020c; BRASIL, 2020d)

Procede-se, por fim, à captação do detalhamento da proposta orçamentária ou Fase II da proposta dos OS (BRASIL, 2019a; BRASIL, 2020d). A SOF analisa as propostas apresentadas, as ajusta e consolida. Após a análise e a validação pelo Ministério da Economia e pela Presidência da República, processa-se o fechamento, a compatibilização e a consolidação da proposta orçamentária, com a elaboração e formalização da Mensagem Presidencial e do Projeto de Lei Orçamentária para envio ao Congresso Nacional (BRASIL, 2020b; BRASIL 2020c).

2. ECONOMIA COMPORTAMENTAL E PROCESSO DECISÓRIO

Nesta seção, são abordadas algumas das concepções essenciais da literatura em economia comportamental. Essa literatura traz uma série de conceitos buscando explicar a tomada de decisão dos atores em seus ambientes decisórios. Esses conceitos podem nos ajudar substancialmente na compreensão do processo decisório no âmbito da elaboração da proposta orçamentária e na eventual proposição de ferramentas para aprimorá-lo.

Inicialmente, cabe destacar que a economia comportamental surge como um contraponto à teoria da escolha racional. Esta é baseada na ideia de que o comportamento social resulta das ações individuais de atores racionais que, conscientes de suas preferências e em posse de informações sobre os custos e benefícios de cada opção disponível, escolheriam racionalmente o caminho a seguir. Já a economia comportamental, ao contrário, pressupõe que a tomada de decisão é normalmente influenciada por uma série de heurísticas e vieses cognitivos, usualmente associados à capacidade limitada de atenção e de processamento de informações dos atores. Ela põe em cheque, portanto, a ideia de que as decisões humanas decorreriam apenas de cálculos racionais de indivíduos conscientes e bem informados (SAMSON, 2019).

Enquanto as heurísticas podem ser definidas como atalhos cognitivos que simplificam decisões, sobretudo em situações de incerteza (SAMSON, 2019), os vieses cognitivos correspondem a erros sistemáticos de pensamento, que desviam a escolha daquilo que seria considerado mais desejável do ponto de vista da lógica formal (SAMSON, 2019). Dentre as heurísticas e os vieses cognitivos que influenciam a tomada de decisão, destacamos alguns com potencial impacto no processo decisório orçamentário. São eles: a heurística da ancoragem nos julgamentos sobre valores; o viés do status quo na tomada de decisões entre continuidade ou mudança; o viés do otimismo no planejamento; e o viés do presente nas escolhas intertemporais.

A heurística da ancoragem corresponde à tendência de que uma exposição inicial a um número acabe por transformá-lo em um ponto de referência, influenciando os julgamentos posteriores (SAMSON, 2019). De acordo com Tversky e Kahneman,

“Em muitas situações, as pessoas fazem estimativas começando com um valor inicial que é ajustado para produzir a resposta final. O valor inicial, ou ponto de partida, pode ser sugerido pela formulação do problema ou pode ser o resultado de uma computação parcial. Em ambos os casos, os ajustes são tipicamente insuficientes. Ou seja, diferentes pontos de partida geram estimativas diferentes, que são enviesadas na direção dos valores iniciais. Chamamos esse fenômeno de ancoragem.” (TVERSKY; KAHNEMAN, 1974, p. 1128, tradução nossa)

A ancoragem pode ajudar a explicar, por exemplo, parte da tendência de incrementalismo orçamentário – caracterizado pela manutenção das alocações de um ano

para o outro, com mudanças apenas marginais.

O incrementalismo orçamentário também pode ser parcialmente explicado pelo viés do status quo, que corresponde à propensão das pessoas a preferirem que as coisas continuem como estão, seja pela inércia ou pelo apego a decisões tomadas previamente (SAMUELSON; ZECKHAUSER, 1988 apud SAMSON, 2019). Quanto às possíveis explicações para o viés do status quo, Samson destaca que

“Samuelson e Zeckhauser observam que o viés do status quo é consistente com a aversão à perda e que isso pode ser explicado psicologicamente por compromissos previamente assumidos, pensamento de custos irrecuperáveis [custos afundados], dissonância cognitiva, ou uma necessidade de se sentir no controle e evitar arrependimentos. Esta última baseia-se na observação de Kahneman e Tversky de que as pessoas sentem maior arrependimento pelos maus resultados advindos de novas ações tomadas do que pelas consequências negativas que são a decorrência de inação (Kahneman & Tversky, 1982).” (SAMSON, 2019, p. 194, tradução nossa)

Samson salienta, ainda, que,

“Embora o viés do status quo seja frequentemente considerado irracional, a adesão a escolhas que funcionaram no passado geralmente é uma decisão segura e menos difícil devido a limitações informacionais e cognitivas [...]. Por exemplo, o viés do status quo é mais provável quando há sobrecarga de escolha (Dean et al., 2017) ou altos custos de incerteza e deliberação (Nebel, 2015).” (SAMSON, 2019, p. 194, tradução nossa)

O viés do status quo pode ser um obstáculo importante para mudanças no orçamento público, significando a persistência de alocações de recursos em programas com baixo desempenho e/ou baixa relevância. Por outro lado, em ambientes políticos de instabilidade ou em setores menos estruturados, o viés do status quo pode ajudar a manter uma certa continuidade e consistência das políticas e da alocação de recursos de um ano para outro.

Quanto aos demais vieses, o viés do otimismo corresponde a uma tendência de superestimação da probabilidade de eventos positivos e de subestimação da probabilidade de eventos negativos, em descompasso com a realidade (SHAROT, 2011). No caso das políticas e programas públicos, o viés do otimismo pode levar à superestimação de seus benefícios e da habilidade ou capacidade para alcançá-los – com uma confiança excessiva

em relação a seu atingimento –, e à subestimação de seus custos, dos riscos envolvidos e do tempo necessário para realizá-los – com a dificuldade de acessar os reais custos e os potenciais obstáculos que aparecerão pelo caminho. Em relação à decisão alocativa, o viés do otimismo pode levar, por exemplo, a um descompasso entre o objeto das despesas e a capacidade fiscal do Estado.

Destaca-se que o conceito de viés do otimismo ajuda a explicar a falácia do planejamento, que corresponde à concepção de planos e prognósticos excessivamente otimistas do resultado de projetos (KAHNEMAN, 2012). Muitas vezes, a falácia do planejamento leva à elaboração de um plano que superestima as capacidades existentes para sua implementação e não prevê as intercorrências nem estima adequadamente os riscos envolvidos, como se o projeto pudesse ser realizado exatamente da maneira como previsto no papel. Um dos principais efeitos da falácia do planejamento é a disparidade entre os recursos estimados inicialmente e as despesas verificadas na prática, o que acaba gerando pressão fiscal no orçamento e dificuldades para efetuar as entregas. Também pode ocorrer desperdício de recursos, como no caso de projetos de investimento público incompletos ou abandonados e de estruturas públicas subutilizadas.

Finalmente, ressalta-se o viés do presente, também frequente na tomada de decisão alocativa. O viés do presente corresponde a uma concentração da atenção no curto prazo e à distorção da compreensão dos efeitos de longo prazo nas considerações e escolhas dos gestores. Nesse sentido, quando consideradas escolhas intertemporais, haveria uma tendência de dar um peso maior a recompensas que estão mais próximas do presente, como efeito de *trade-offs* entre o presente mais tangível e um futuro intangível (SAMSON, 2019). Cabe salientar que, nesse particular, é sensível a influência do “tempo político”, associado tanto ao calendário eleitoral – com a perspectiva de reeleição do governante ou de sua candidatura a outro cargo – quanto à dinâmica de circulação de agentes políticos no comando de ministérios ou outros órgãos públicos – com períodos muitas vezes inferiores ao de um mandato.

O viés do presente pode fazer com que sejam tomadas decisões relativas a políticas ou programas com base em situações do presente, desconsiderando-se a maneira como se projeta que o problema de política pública irá evoluir no futuro. Em associação com o viés do otimismo, o viés do presente faz com que supostos benefícios de curto prazo tenham

mais peso na escolha do que os custos de médio e longo prazo. Pode haver ainda uma preferência por políticas ou programas cujo impacto orçamentário seja maior no longo prazo, embora possa ser pequeno no curto prazo.

3. ECONOMIA COMPORTAMENTAL E O PROCESSO DECISÓRIO DE ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

A presente seção analisa como os elementos da literatura em economia comportamental apresentados na seção 2 podem ajudar a explicar importantes dinâmicas presentes no processo de elaboração da proposta orçamentária do Poder Executivo Federal.

A base material principal da análise são as entrevistas realizadas com servidores dos Departamentos de Programas da SOF com experiência no processo de elaboração da proposta orçamentária. As entrevistas revelaram a influência de fatores como a heurística da ancoragem e os vieses do status quo, do otimismo e do presente em vários momentos do processo decisório orçamentário, com impactos não só na construção da peça orçamentária, mas também nas políticas públicas por meio dela financiadas.

Deve-se ressaltar que, embora a influência dessas heurísticas e vieses seja normalmente associada a resultados subótimos em termos de alocação de recursos, elas também podem ter aspectos positivos, servindo de contrapeso a outras tendências usualmente percebidas como contraproducentes.

3.1. Heurística da Ancoragem

Começamos pela análise da presença de elementos associados à heurística da ancoragem no processo decisório orçamentário. Destaca-se que o processo de elaboração da proposta orçamentária pressupõe o estabelecimento de valores como base de partida para a discussão com os Órgãos Setoriais. Esses valores – pré-limites ou limites da Fase 1 e limites ou limites da Fase 2 – são referência para as propostas que serão apresentadas pelos OS, ancorando as suas expectativas em termos de recursos financeiros disponíveis para a implementação das políticas públicas sob sua responsabilidade.

Normalmente, a base de partida para o cálculo dos limites é o PLOA do exercício anterior, com ajustes para cima ou para baixo, dependendo da situação fiscal. Em momentos onde a situação fiscal era mais favorável, havia normalmente ajustes para cima, com uma importante incrementalidade. Entretanto, com a deterioração do quadro fiscal nos anos mais recentes, a base tem sido inclusive ajustada para baixo (PROLO, 2020). Se, por um lado, essa restrição pode incentivar a priorização de intervenções, desestimulando a mera incrementalidade, por outro, a eventual prática de cortes lineares, com a manutenção da carteira de intervenções, e a dificuldade de implementação de novas políticas podem significar a continuidade do quadro anterior, apenas com recursos reduzidos.

Ainda quanto à ancoragem, deve-se salientar a etapa de apresentação da pré-proposta – ou Fase 1 da proposta –, associada ao pré-limite – ou limite da Fase 1 –, que tem feito parte do processo de elaboração da proposta orçamentária desde a elaboração do PLOA 2018. Anteriormente à implementação da sistemática de pré-proposta, as discussões sobre a proposta qualitativa ocorriam sem um referencial monetário claro. Isso resultava na proposição, por parte dos Órgãos Setoriais, de um grande número de ações orçamentárias, frequentemente incompatíveis com a disponibilidade de recursos. Havia, com isso, ainda no âmbito da discussão da proposta entre a SOF e os OS, a necessidade de deliberação sobre cortes amplos, tentando-se evitar a pulverização dos recursos – que poderia dificultar significativamente a execução orçamentária e a implementação das intervenções previstas. O estabelecimento de um pré-limite e a elaboração de uma pré-proposta em paralelo à elaboração da proposta qualitativa trouxeram maior coerência e realismo às propostas apresentadas, incentivando a consideração da compatibilidade entre a carteira de ações e a disponibilidade orçamentária (GALDINO; SILVA, 2020; PROLO, 2020).

A antecipação do processo de discussão sobre os valores da proposta por meio da pré-proposta – ou Fase 1 da proposta –, ocorrendo em paralelo à discussão sobre a proposta qualitativa, traz outro benefício potencial, revelando um possível papel positivo da ancoragem. Idealmente, o pré-limite seria estabelecido como ponto de partida para a discussão com os Órgãos Setoriais, com uma reserva ou folga em relação à disponibilidade total de recursos. Com isso, os OS começariam a discussão de suas propostas a partir de um patamar mais baixo, mas haveria espaço para aumento dos valores caso apresentassem uma justificativa satisfatória. Essa sistemática deveria incentivar um debate que considerasse a

necessidade de priorização de intervenções dentre as políticas setoriais e estimulasse os OS a justificarem mais claramente as suas demandas por recursos (GALDINO; SILVA, 2020).

Ainda com relação ao papel que um valor estabelecido inicialmente pode ter como ponto de referência para as decisões posteriores, cabe salientar que a instituição do Novo Regime Fiscal - NRF, com a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, trouxe uma âncora importante e bastante rígida para as discussões orçamentárias. O NRF prevê um teto para os gastos públicos, com a limitação das despesas pelo valor do ano anterior corrigido pela variação inflacionária – tendo como referência o Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA. Antes do estabelecimento do teto, eram mais frequentes expansões consideráveis da previsão de despesas que afastavam o Orçamento dos limites previstos inicialmente. Nesse sentido, o novo regime trouxe maior realismo e previsibilidade (GALDINO; SILVA, 2020). Por outro lado, a rigidez nos limites de despesa, associada à situação fiscal – caracterizada, por exemplo, pela expansão de despesas obrigatórias que comprime o espaço fiscal disponível para despesas discricionárias –, reduziram a disponibilidade de recursos para o desenvolvimento das políticas setoriais, restringindo sensivelmente o espaço para uma discussão qualitativa da proposta orçamentária. Com isso, os termos que haviam sido idealmente previstos para a discussão da pré-proposta acabaram ficando em segundo plano (GALDINO; SILVA, 2020; PROLO, 2020).

3.2. Viés do Status Quo

Quanto ao viés do status quo, caracterizado por uma propensão a decisões que impliquem a permanência da situação corrente e por uma maior dificuldade em implementar mudanças, destaca-se que importantes elementos da decisão orçamentária decorrem de situações consolidadas previamente que se estendem ao longo do tempo. Esse viés está associado de maneira importante à tendência ao incrementalismo orçamentário e à permanência de políticas e programas cujos resultados não tenham sido demonstrados.

Assim como no caso da ancoragem, o viés do status quo não deve ser visto exclusivamente a partir de um ponto de vista negativo, na medida em que pode, dependendo do caso, contribuir para estabelecer ou manter uma maior coerência e continuidade de políticas públicas setoriais. Como o viés do status quo pode levar à manutenção ou ao aprofundamento tanto de elementos positivos como negativos, sua rotulação como positivo

ou negativo dependerá das circunstâncias desses elementos.

Em termos mais gerais, cabe destacar que a qualidade do planejamento e a consistência da estratégia são consideravelmente variadas entre os ministérios, com reflexos na maneira como são geridas as políticas públicas setoriais e as respectivas carteiras de intervenções (GALDINO; SILVA, 2020). Nesse sentido, o viés do status quo pode ser associado à permanência de tendências tanto positivas quanto negativas das políticas setoriais ao longo do tempo.

No caso de ministérios com planejamento de maior qualidade e estratégias bem direcionadas e consistentes, o viés do status quo pode reforçar a coerência das intervenções setoriais, em associação com o planejamento e a estratégia estabelecidos, e favorecer a sua continuidade ao longo dos anos. Por outro lado, se as políticas setoriais forem marcadas por fatores contraproducentes, como um planejamento inadequado ou uma estratégia mal direcionada ou inconsistente, o viés do status quo pode reforçar esses elementos e dificultar um processo de mudança, acentuando as tendências prejudiciais. Ressalta-se que o viés do status quo poderia ter um papel positivo também no caso de ministérios menos estruturados, em que ocorrem mudanças frequentes na estratégia setorial e na carteira de programas. Nesse caso, uma dinâmica estabilizadora, se bem direcionada, poderia ser benéfica.

Em termos práticos, destaca-se que não é incomum a permanência, no Orçamento, de políticas e projetos cujos resultados não foram demonstrados em sucessivos anos. O desempenho da intervenção muitas vezes acaba não sendo considerado na tomada de decisão sobre a alocação de recursos. Especificamente quanto aos projetos de investimento, há casos em que, mesmo com as obras apresentando sucessivos problemas e com a perspectiva de que esses continuem sendo significativos, continua-se aplicando recursos (GALDINO; SILVA, 2020).

Aqui, devemos ressaltar a possível influência de fatores políticos na decisão, tanto dos atores políticos de mais alto nível com interesse na alocação de recursos para determinada intervenção, quanto dos grupos de interesse da sociedade por ela beneficiados. Adicionalmente, as burocracias envolvidas na execução das políticas públicas também podem ter um interesse na permanência de determinada intervenção, independentemente do desempenho. Isso pode ser significativo especialmente no caso de organizações menos estruturadas, em que essas intervenções são o carro-chefe, justificando a existência da

organização (WEISS, 1993). Nesse particular, cabe ainda mencionar outro problema, que é a permanência, no Orçamento, de ações inconsistentes, com produto impreciso ou incongruente, decorrente do fato de áreas específicas quererem estar representadas na peça orçamentária de alguma maneira, ainda que a atividade específica para a qual pleiteiam uma ação orçamentária não seja necessariamente própria de uma ação exclusiva (GALDINO; SILVA, 2020).

Quanto à incrementalidade orçamentária – configurada pela estabilidade na carteira de intervenções e na respectiva alocação de recursos – destaca-se que ela está muitas vezes associada à desconsideração do desempenho das políticas públicas na alocação e a deficiências na priorização das intervenções setoriais, tendo como efeito a manutenção de alocações em intervenções de baixo desempenho e não prioritárias³. A incrementalidade orçamentária não é, entretanto, algo necessariamente ruim: quando acompanhada da consistência no planejamento e da avaliação do desempenho das políticas públicas, pode representar a continuidade de programas importantes que estão tendo bons resultados. A questão é estimar o quanto de incrementalidade é conveniente, considerando-se, por um lado, a incrementalidade natural de algumas despesas e a coerência e continuidade dos programas do governo e, por outro, o fato de ela poder ser prejudicial à atuação governamental e ao bom desempenho na execução das políticas públicas, favorecendo a manutenção de políticas de baixo desempenho e obstando uma melhor eficiência alocativa.

Destaca-se que, em parte dos ministérios, há uma tendência à manutenção das programações orçamentárias qualitativas e da proporção dos valores alocados de um ano para outro – ainda que, em função da crise fiscal, nos últimos anos esses valores tenham sido reduzidos em termos nominais (PROLO, 2020). Considerando-se o momento atual de restrições fiscais, que reforçam a necessidade não só de não criar novos gastos mas também de descontinuar parte dos gastos existentes (PROLO, 2020), uma deliberação sobre a alocação dos recursos orçamentários que considere o desempenho das intervenções e evite cortes lineares poderia ser um fator de atenuação dos fatores negativos decorrentes da incrementalidade.

³ Aqui faz-se referência à incrementalidade que afeta as despesas discricionárias. Destaca-se que boa parte das despesas do Orçamento Federal são obrigatórias e, nesse caso, o crescimento incremental que porventura apresentem é função das condições estabelecidas legalmente para a sua constituição.

3.3. Viés do Otimismo

Passemos agora ao viés do otimismo. O viés do otimismo caracteriza-se por gerar um descolamento entre o planejamento e a realidade da execução das políticas públicas, com a estimativa inadequada dos recursos necessários para a consecução do objetivo proposto e do impacto orçamentário das eventuais intercorrências – que com frequência ocorrem durante a realização do projeto, aumentando seus custos.

Embora possa estar presente em todo tipo de intervenção pública, o viés do otimismo é marcante especialmente em intervenções que envolvem projetos de investimento, sendo também uma das causas da falácia do planejamento que atinge frequentemente esse tipo de projeto. No Orçamento, a influência desse viés pode se configurar, por exemplo, pela incompatibilidade entre o projeto de intervenção e os recursos alocados e por uma carteira inflada, gerando problemas para a execução satisfatória do que foi previsto.

Quanto à incompatibilidade entre o projeto de intervenção e os recursos orçamentários alocados, um dos momentos em que o viés do otimismo aparece no processo de discussão da proposta orçamentária é quando há a apresentação, por parte dos OS, de propostas de ações orçamentárias com valores claramente abaixo dos que seriam necessários para o que se pretende fazer. Em boa parte dos casos, essa disparidade relaciona-se às chamadas “janelas orçamentárias”, caracterizadas pela proposição de ações com recursos muito inferiores aos necessários para o que se propõe, a fim de que constem no Orçamento, com a perspectiva de que no futuro se possa pressionar pelo aumento do limite. As “janelas” são péssimas do ponto de vista da gestão orçamentária e parte da atuação do Órgão Central durante o processo de discussão da proposta orçamentária junto aos OS envolve justamente identificá-las e evitar que elas constem da proposta (GALDINO; SILVA, 2020; PROLO, 2020). Pontualmente, a proposição de valores para uma ação orçamentária muito abaixo dos necessários para desenvolvê-la acontece até mesmo no caso de políticas setoriais prioritárias e estratégicas, com o OS posteriormente pleiteando o aumento de recursos justamente pelo fato de essas políticas serem prioritárias e estratégicas (PROLO, 2020).

Destaca-se que a incompatibilidade entre o projeto de intervenção e os recursos orçamentários alocados é muitas vezes resultado de um planejamento frágil. Um dos reflexos dessa fragilidade do planejamento na execução do Orçamento é a demanda

significativa pela realização de créditos orçamentários ao longo do ano, com o remanejamento constante de recursos entre ações orçamentárias (GALDINO; SILVA, 2020). A instabilidade evidenciada por essas mudanças frequentes tem potenciais efeitos prejudiciais na execução das intervenções – como atrasos ou paralização de projetos e inconstância no fornecimento de serviços –, reduzindo a eficiência e a efetividade da ação pública.

Quanto à carteira de projetos, o descolamento entre o planejamento e o orçamento, somado à baixa qualidade daquele, pode levar muitas vezes à incorporação, na carteira dos órgãos, de uma quantidade de projetos incompatível com os recursos globais disponíveis. Salienta-se que o crescimento exagerado da carteira também pode ser decorrente de interesses ou pressões políticas para a inclusão de intervenções no Orçamento, desconsiderando-se o seu impacto fiscal (GALDINO; SILVA, 2020). Em órgãos mais consolidados, com planejamento e estratégia mais consistentes ao longo do tempo, esses problemas podem ser reduzidos em parte. Por outro lado, há o caso de órgãos com uma carteira extensa e diluída de investimentos, com um valor global muitas vezes superior à disponibilidade orçamentária (GALDINO; SILVA, 2020). Nessa situação, com obras pequenas espalhadas pelo Brasil e problemas significativos de execução decorrentes de uma série de peculiaridades, o acompanhamento da execução e a avaliação dos resultados ficam mais difíceis.

Algumas outras circunstâncias e fatores identificados na análise que podem reforçar a presença e os efeitos do viés do otimismo são os seguintes:

- a) Nem sempre há a preocupação dos gestores que estão propondo as intervenções com o fato de que uma despesa de investimento representará uma despesa de manutenção e/ou custeio no futuro (GALDINO; SILVA, 2020).
- b) O baixo desempenho muitas vezes não é objeto de questionamento e não implica prejuízos em termos de alocação de recursos nos orçamentos futuros (GALDINO; SILVA, 2020), o que pode desestimular um melhor planejamento.
- c) Há uma assimetria de informações entre o Órgão Central, de um lado, e os Órgãos Setoriais e Unidades Orçamentárias responsáveis pela implementação do projeto, de outro, o que dificulta a análise do que está sendo proposto, o acompanhamento e a

avaliação do que está sendo feito e o debate sobre a alocação dos recursos – tanto na discussão da proposta quanto na execução do Orçamento (GALDINO; SILVA, 2020).

- d) Há Órgãos Setoriais onde prevalece um descasamento entre as áreas de planejamento e orçamento e um afastamento da área de orçamento do nível decisório mais alto, com efeitos prejudiciais à compatibilidade entre o planejamento do órgão e o orçamento disponível (GALDINO; SILVA, 2020).

3.4. Viés do Presente

O viés do presente, que corresponde a uma tendência de concentração da atenção no curto prazo e à distorção da compreensão dos efeitos de longo prazo, com a inclinação a dar-se maior peso a recompensas que estão mais próximas do presente em detrimento do que acontecerá em um futuro intangível, também se manifesta com certa frequência nas escolhas no âmbito do processo decisório orçamentário.

Assim como o viés do otimismo, o viés do presente aparece regularmente no processo decisório envolvendo projetos de investimento – embora possa também manifestar-se em outros tipos de intervenção. Em muitos casos, não há uma preocupação adequada dos proponentes com a demanda de recursos total do projeto e com a existência de capacidade fiscal para finalizar o investimento. As discussões e a disputa pela alocação de recursos acabam acontecendo ano a ano – na discussão da proposta – ou mesmo durante o ano – na execução do Orçamento – e as preocupações reiteradamente se concentram no curto prazo (GALDINO; SILVA, 2020). Associadas a isso estão as já referidas “janelas orçamentárias”, que envolvem a proposição de ações com recursos abaixo dos necessários para o que se propõe realizar, com o intuito de fazer a intervenção estar presente no Orçamento, remetendo-se a momento posterior a preocupação com a disponibilidade de recursos.

Uma questão mencionada quando nos referimos ao viés do otimismo, e que também tem particular destaque nas políticas públicas que envolvem projetos de investimento, é a consideração ou estimativa insuficiente das despesas futuras que os projetos incluídos no Orçamento gerarão em termos de manutenção da estrutura física – especialmente no caso de obras de infraestrutura de transporte – e de custeio dos serviços – principalmente no caso de obras que serão utilizadas para o fornecimento de outros serviços públicos, como os de

saúde e educação (GALDINO; SILVA, 2020). A desconsideração dessas despesas futuras pode fazer com que a prestação do serviço ao público seja prejudicada ou até mesmo inviabilizada, como no caso de estradas sucateadas por falta de manutenção ou escolas e hospitais fechados ou subutilizados por carência de pessoal ou material básico.

Salienta-se, por fim, que o viés do presente também tem relação com a dinâmica do “tempo político”. Este pode ser decisivo no processo decisório orçamentário, na medida em que agentes políticos pressionem pela inclusão de intervenções que possam gerar um benefício político rápido – se possível dentro do próprio mandato ou gestão em algum ministério ou órgão público –, independentemente dos custos de longo prazo – cujo equacionamento se dará em outro momento e, com frequência, recairá sobre outros gestores. Um dos possíveis resultados da pressão de agentes políticos é a paralização ou abandono de determinados projetos e o início de outros que o agente quer associar a sua gestão (GALDINO; SILVA, 2020).

4. POSSÍVEIS INSTRUMENTOS PARA QUALIFICAR A TOMADA DE DECISÃO ORÇAMENTÁRIA

Na seção anterior, vimos como a presença de heurísticas e vieses cognitivos pode influenciar o processo decisório orçamentário, levando inclusive à alocação subótima de recursos no Orçamento. Nesta seção, são identificados e examinados alguns instrumentos que podem ajudar a enfrentar potenciais consequências negativas da influência dessas heurísticas e vieses. Esses instrumentos levam em conta tanto elementos trazidos pela própria literatura da economia comportamental como conceitos discutidos por outras literaturas que estudam o orçamento público e as intervenções públicas de maneira geral. Cabe ainda ressaltar, como indicado anteriormente, que a dinâmica das heurísticas e vieses pode fazer com que algumas delas tenham eventualmente um aspecto positivo, que também poderá ser aproveitado na tentativa de aprimorar o processo decisório de elaboração da proposta de Orçamento do Poder Executivo Federal. Espera-se que esses instrumentos, ao contribuírem para o aprimoramento do processo decisório de elaboração da proposta orçamentária, possam também redundar em maior eficiência alocativa.

Inicialmente, cabe destacar o papel positivo que a ancoragem pode ter no processo decisório orçamentário, direcionando as expectativas dos Órgãos Setoriais no momento de discussão da proposta. A criação do pré-limite, balizando a elaboração de uma pré-proposta setorial, é um importante exemplo disso. Anteriormente à existência do pré-limite e da pré-proposta, as propostas qualitativas dos órgãos eram feitas sem um referencial monetário claro e frequentemente acabavam descoladas da realidade orçamentária. Havia a proposição de um grande número de ações cuja demanda por recursos era seguidamente incompatível com as disponibilidades orçamentárias – que eram explicitadas apenas posteriormente, por ocasião da divulgação dos limites (GALDINO; SILVA, 2020).

Como vimos, o estabelecimento de um referencial monetário – o pré-limite – numa fase inicial do processo decisório, balizando a elaboração de uma pré-proposta em paralelo à elaboração da proposta qualitativa, trouxe maior coerência e realismo às propostas apresentadas pelos OS. Além de incentivar a consideração da compatibilidade entre a carteira de ações e a disponibilidade orçamentária, o debate prévio, com uma reserva ou folga em relação à disponibilidade de recursos total, deveria estimular a consideração da necessidade de priorização de intervenções e a justificativa mais clara das demandas por recursos.

Uma ancoragem bem feita pode, portanto, ser um grande aliado na melhoria do processo decisório orçamentário, favorecendo um debate que, colocando em pauta a priorização e o desempenho das intervenções, proporcione melhor eficiência alocativa. Ressalta-se que a situação fiscal do país e a instituição do Novo Regime Fiscal - NRF, a partir da Emenda Constitucional nº 95, de 2016 – com uma âncora bastante rígida para as discussões orçamentárias, representada pelo teto de gastos –, reduziram consideravelmente a flexibilidade das despesas. Com a pressão das despesas obrigatórias e a contração do espaço fiscal para despesas discricionárias, o espaço para uma discussão qualitativa da proposta orçamentária diminuiu substancialmente e os termos que haviam sido idealmente previstos para a discussão da pré-proposta acabaram ficando em segundo plano (GALDINO; SILVA, 2020; PROLO, 2020).

Um segundo ponto que cabe mencionar tem relação com o conceito de *gatekeeping*. O conceito pressupõe, na discussão sobre a aceitabilidade de projetos de intervenção, a existência de mecanismos que constituam uma barreira à aceitação de planos ou projetos

que não cumpram alguns critérios prévios estabelecidos (RAJARAM et al., 2014). Embora seja mais comum no âmbito da discussão sobre projetos para fazerem parte da carteira de investimentos do governo, o conceito pode ser aplicado também a outros tipos de intervenção. O cumprimento dos pressupostos básicos estabelecidos – que buscam verificar se o plano ou projeto tem condições mínimas de implementação – deve contribuir para evitar a inclusão de intervenções que não tenham sido objeto de um devido planejamento ou que apresentem situações que podem gerar problemas no futuro, diminuindo a chance de sucesso na implementação – como, por exemplo, no caso de projetos de investimento, a ausência de projetos executivos e de licenças necessárias para o início das obras.

O cumprimento dos pressupostos básicos para uma proposta pode ser aferido, dependendo do caso, por meio de uma avaliação *ex ante*. A avaliação *ex ante* prevê a análise de uma série de elementos das propostas de intervenção, como a pertinência do problema e da delimitação do público-alvo, a validade do desenho da política e da estratégia de implementação e a estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Além de estimular a elaboração de propostas mais robustas, o objetivo desse tipo de análise é orientar as decisões alocativas, fazendo com que elas recaiam sobre as alternativas com maior potencial em termos de eficácia, eficiência e efetividade (BRASIL, 2018).

Salienta-se que, no âmbito do processo decisório orçamentário, o estabelecimento de parâmetros que permitam a verificação da sustentabilidade fiscal das ações propostas e a determinação da necessidade de cumprimento desses parâmetros para inclusão no Orçamento pode contribuir para uma alocação mais eficiente dos recursos. Conforme referido na seção 1, no caso dos projetos de investimento o processo de elaboração da proposta orçamentária para 2021 trouxe como novidade a necessidade de captação de informações específicas no âmbito da proposta de programação qualitativa. Dentre as informações previstas, destacam-se: a execução física acumulada; os empenhos e pagamentos acumulados; a existência de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental, licença prévia, licença de instalação, licença de operação, anteprojeto, projeto básico e projeto executivo; a data de início e a data de término prevista (BRASIL, 2020a). A expectativa é que essas informações possam ajudar os analistas da SOF no processo de alocação dos recursos orçamentários, tanto na proposta orçamentária quanto na execução das ações, fornecendo elementos para uma melhor priorização no uso dos recursos

(GALDINO; SILVA, 2020).

Salienta-se que esses elementos têm, em princípio, caráter informativo para o processo orçamentário, não impossibilitando a alocação de recursos no caso de sua não satisfação – *gatekeeping*. Entretanto, como mencionamos na seção 1, a Lei nº 13.971/2019 – Lei do PPA 2020-2023, estabelece que, a partir de 2021, novos projetos de investimento de grande vulto somente poderão ser iniciados se constarem do registro centralizado a que alude o § 15 do art. 165 da Constituição Federal, mediante prévio atesto da viabilidade técnica e socioeconômica (art. 8º, § 2º), o que poderá representar um elemento de *gatekeeping* para esses casos.

Cabe destacar aqui também a experiência da Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual - CMA, instituída no âmbito do Ministério do Planejamento e tendo entre seus escopos o de analisar a viabilidade de projetos de grande vulto no âmbito do Projeto Piloto de Investimentos - PPI, criado em 2005. Como a aprovação pela CMA era necessária para a participação no programa, o trabalho da comissão funcionava como uma espécie de *gatekeeping* para evitar a inclusão de projetos de baixa qualidade. A atuação da CMA foi significativa até o início do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, tendo sido posteriormente descontinuada (PINTO, 2018).

Deve-se destacar também que o enfrentamento dos efeitos negativos das heurísticas e vieses cognitivos levantados pode ser beneficiado de maneira importante pela melhoria do conhecimento dos analistas do Órgão Central em relação às políticas públicas desenvolvidas pelos Órgãos Setoriais – e que são objeto do processo decisório orçamentário –, diminuindo a assimetria de informações em relação aos OS. Destarte, o conhecimento sobre a estratégia e as prioridades setoriais e o desempenho das intervenções públicas desenvolvidas pelos órgãos têm grande relevância, podendo contribuir sensivelmente para direcionar a decisão no sentido de uma melhor eficiência alocativa.

Nesse sentido, dois processos implementados no âmbito da SOF têm potencial para qualificar o processo decisório de elaboração da proposta orçamentária: o Acompanhamento Físico-Financeiro das Ações Orçamentárias e os Ciclos de Avaliação de Políticas Públicas.

O Acompanhamento Orçamentário busca acompanhar as entregas das ações orçamentárias, conforme os produtos especificados na programação qualitativa, captando

informações sobre a execução física e financeira por meio de módulo específico do SIOP. Dentre os objetivos desse acompanhamento está a geração de informações que possibilitem o aperfeiçoamento das ações orçamentárias e, por consequência, aprimorem os orçamentos dos respectivos Órgãos Setoriais (BRASIL, 2020b).

Já o processo de avaliação de políticas públicas com foco em questões orçamentárias, desenvolvido atualmente no âmbito da SOF por meio de ciclos anuais de avaliação de programas selecionados, pode, por exemplo, ajudar a qualificar os tomadores de decisão orçamentários do órgão para o debate com os OS durante o processo decisório alocativo. Ressalta-se que, além desses processos, outras formas de monitoramento e avaliação das intervenções públicas podem ser consultadas e utilizadas pelos gestores.

Ainda quanto ao conhecimento sobre o desempenho das intervenções públicas, em relação aos projetos de investimento cabe mencionar o PAC, que possuía instâncias para o monitoramento e avaliação dos resultados do programa e mecanismos que permitiam um acompanhamento mais detalhado do andamento dos projetos – como as salas de situação –, com benefícios para a gestão orçamentária (GALDINO; SILVA, 2020; PINTO, 2018).

Finalmente, cabe destacar o papel que a noção de plurianualidade orçamentária e a incorporação de elementos a ela associados podem ter na melhoria do processo decisório alocativo, ajudando a mitigar efeitos negativos das heurísticas e vieses cognitivos.

A plurianualidade orçamentária está ligada a processos ou instrumentos que possuem uma perspectiva plurianual em relação ao orçamento público, com o objetivo de dar conta de dinâmicas da gestão das políticas públicas que transcendem a periodicidade anual. Esses processos e instrumentos podem ser tanto ferramentas de plurianualidade específicas dentro dos orçamentos regulares anuais quanto modelos de gestão da plurianualidade mais amplos, que podem envolver inclusive um orçamento plurianual (FORTIS; GASPARINI, 2017).

Ressalta-se que o direcionamento da discussão orçamentária para o médio prazo pode qualificar o processo decisório orçamentário, tornando-o mais aderente à realidade das políticas públicas e permitindo uma avaliação mais pormenorizada dos vários aspectos que as afetam. Pode também contribuir para compatibilizar a demanda por recursos com a efetiva disponibilidade, mitigando a imprevisibilidade de financiamento e propiciando um fluxo orçamentário mais estável para a execução das políticas (FORTIS; GASPARINI,

2017). Outro potencial benefício seria o estímulo a um maior alinhamento à dimensão estratégica, reforçando-se o processo de priorização das intervenções setoriais e sua consistência ao longo dos anos.

Em suma, ao estimular que o processo decisório orçamentário considere a dimensão plurianual das despesas públicas, os processos e instrumentos de plurianualidade orçamentária poderiam reduzir o risco de que decisões alocativas fossem influenciadas por heurísticas e vieses cognitivos – particularmente pelos vieses do otimismo e do presente –, evitando seus potenciais efeitos prejudiciais no orçamento público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscamos analisar de que maneira fatores cognitivos, sociais ou psicológicos destacados pela literatura da economia comportamental estão envolvidos no processo decisório de elaboração da proposta orçamentária e têm impacto na eficiência alocativa do Orçamento. Também procuramos identificar e examinar alguns instrumentos que podem ajudar a enfrentar ou contornar fatores potencialmente prejudiciais à qualidade da alocação, aprimorando o processo decisório orçamentário e, por consequência, levando à melhoria da eficiência alocativa na despesa pública.

A análise de elementos trazidos pela literatura em economia comportamental ajudou-nos a explicar importantes dinâmicas presentes no processo de elaboração da proposta orçamentária do Executivo. Especificamente, foi possível verificar de que maneiras a heurística da ancoragem e os vieses do status quo, do otimismo e do presente manifestam-se no processo decisório, balizando os julgamentos sobre valores, influenciando a tomada de decisão entre continuidade ou mudança, impactando o planejamento e afetando as escolhas intertemporais. Também vimos que nem sempre a influência dessas heurísticas e vieses leva a resultados subótimos, dado que algumas delas podem pontualmente servir de contrapeso a outras tendências contraproducentes.

Já a identificação e o exame de alguns instrumentos para enfrentar potenciais consequências negativas da influência das heurísticas e vieses no Orçamento revelaram potencialidades quanto à utilização e ao aprimoramento, entre outros, de: mecanismos de ancoragem, como o pré-limite; ferramentas de *gatekeeping*, como a exigência de prévio atesto da viabilidade técnica e socioeconômica para projetos de investimento de grande vulto; processos para a melhoria do conhecimento dos analistas do Órgão Central em relação às políticas públicas e a diminuição da assimetria de informações em relação aos setoriais, como o Acompanhamento Físico-Financeiro das Ações Orçamentárias e os Ciclos de Avaliação de Políticas Públicas; e processos ou instrumentos que possuem uma perspectiva plurianual em relação ao orçamento público, como ferramentas de plurianualidade específicas dentro dos orçamentos anuais ou modelos de gestão da

plurianualidade mais amplos.

Destaca-se, por fim, que compreender a dinâmica e os vários fatores envolvidos na alocação dos recursos públicos é fundamental para o aprimoramento do processo decisório de elaboração da proposta orçamentária. O aperfeiçoamento desse processo, por sua vez, é central na busca por maior eficiência alocativa no Orçamento, fazendo com que tenhamos um gasto público de maior qualidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Volume 1. Brasília: Casa Civil da Presidência da República / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. *Elaboração do PLOA-2021*. Fase Qualitativa. (Apresentação). Brasília: Ministério da Economia, 2020a.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento - MTO 2020*. 11ª versão. Brasília: Ministério da Economia, 2020b.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento - MTO 2021*. 4ª versão. Brasília: Ministério da Economia, 2020c.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. *Portaria nº 2, de 23 de maio de 2019*. Altera parte dos prazos para as atividades do processo orçamentário federal no exercício de 2019. Brasília: Ministério da Economia, 2019a.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. *Portaria nº 11.431, de 6 de maio de 2020*. Altera parte dos prazos para as atividades do processo orçamentário federal no exercício de 2020. Brasília: Ministério da Economia, 2020d.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. *Roteiro da Análise Qualitativa do Cadastro de Ações*. Brasília: Ministério da Economia, 2019b.

FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios*. Brasília: Enap, 2017.

GALDINO, José Ricardo de Souza; SILVA, Daniel Leitão Corrêa e. *Entrevista sobre a*

elaboração da proposta orçamentária do Poder Executivo Federal. Concedida a: Felipe José Piletti e Martin Francisco de Almeida Fortis, em 29 mai. 2020. Brasília: 2020.

KAHNEMANN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

PINTO, Marcos Cesar de Oliveira. *Uma história de dois PACs: a gestão dos investimentos públicos em infraestrutura a partir do Programa de Aceleração do Crescimento*. Brasília: IPEA, 2018. (Dissertação de Mestrado)

PROLO, Michelle Feversani. *Entrevista sobre a elaboração da proposta orçamentária do Poder Executivo Federal*. Concedida a: Felipe José Piletti e Martin Francisco de Almeida Fortis, em 02 jun. 2020. Brasília: 2020.

RAJARAM, Anand et al. (ed.). *The Power of Public Investment Management*. Washington: World Bank Group, 2014.

SAMSON, Alain (ed.). *The Behavioral Economics Guide 2019*. [S. l.]: Behavioral Science Solutions Ltd, 2019. Disponível em: <https://www.behavioraleconomics.com>. Acesso em: 03 mar. 2020.

SHAROT, Tali. The optimism bias. *Current Biology*, v. 21, n. 23, p. R941-R945, dez. 2011.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, New Series, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 1974.

WEISS, Carol. Where Politics and Evaluation Research Meet. *Evaluation Practice*, v. 14, n. 1, p. 93-106, 1993.

INFORMAÇÕES SOBRE O AUTOR

Nome: Felipe José Piletti

Cargo: Analista de Planejamento e Orçamento

Instituição: Ministério da Economia

Currículo resumido:

Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério da Economia - ME, em exercício na Secretaria de Orçamento Federal - SOF. Doutor em Ciência Política pelo Istituto Italiano di Scienze Umane - SUM (Universidade de Florença, Itália). Graduado em História e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Foi Analista em Ciência e Tecnologia do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE.

ANEXO 1

Roteiro das Entrevistas

- Como se dá a distribuição dos valores entre os diversos órgãos setoriais na definição dos referenciais monetários para os pré-limites da pré-proposta e os limites da proposta setorial para o PLOA (ou dos referenciais para a Fase 1 e para a Fase 2)? Há uma tendência a ser incremental?
- No âmbito das pré-propostas e propostas (ou das Fases 1 e 2 da proposta) apresentadas pelos órgãos setoriais, a distribuição dos recursos orçamentários entre as ações tende a ser incremental? Ou há considerável variação na distribuição de um ano para outro?
- Há compatibilidade entre o que o órgão setorial declara como estratégico ou prioritário para o PLOA e a distribuição dos recursos efetivamente alocados? Há despesas não estratégicas ou prioritárias que recebem grande quantidade de recursos?
- Na discussão com os órgãos setoriais sobre a programação qualitativa e a pré-proposta/Fase 1 da proposta, são consideradas informações sobre o desempenho das intervenções públicas abrangidas pelas ações (ex: execução física das ações/acompanhamento, resultados de avaliações de políticas públicas e programas)? A utilização de informações desse tipo na discussão já redundou na modificação de alguma proposta?
- Na discussão, há preocupação, especialmente por parte dos órgãos setoriais, com a compatibilização/suficiência dos recursos alocados com os produtos ou a meta física previstos para as ações? Há ações cuja previsão de alocação de recursos é claramente insuficiente para a geração do produto ou a consecução da meta física previstos?
- Na discussão, há preocupação, especialmente por parte dos órgãos setoriais, com a

evolução no médio prazo das despesas associadas às ações? Há ações com previsão de maior despesa no médio prazo em relação às atuais (ex: algum benefício que terá maior impacto em X anos)? Há ações com riscos fiscais importantes (ex: crescimento potencial da demanda pelo programa no médio prazo)?

- O processo de revisão do cadastro de ações e o contato com a SECAP para dirimir dúvidas sobre o vínculo entre ações e objetivos do PPA têm evidenciado muitos problemas de consistência dos atributos das ações, especialmente considerando-se o papel da ação dentro do modelo lógico dos programas dos quais ela faz parte? O processo de revisão das ações tem ajudado a melhorar a qualidade das propostas?
- Nas discussões sobre a proposta setorial, em relação às ações que envolvem projetos de investimento, como são consideradas questões como...?
 - a) adequação entre produtos dos projetos e recursos pretendidos;
 - b) compatibilidade entre a carteira de investimentos e o espaço fiscal;
 - c) impacto orçamentário plurianual do projeto;
 - d) risco de aumento de custos; e
 - e) repercussão financeira sobre o custeio após o término do projeto.
- A execução orçamentária das ações que envolvem projetos de investimento tem evidenciado problemas relativos aos pontos enumerados no item anterior?
- O Congresso Nacional tende a modificar de maneira substantiva a proposta orçamentária encaminhada por meio do PLOA?
- Você teria alguma sugestão de melhoria para o processo de elaboração da proposta orçamentária, especialmente no sentido de ampliar a consideração do desempenho da intervenção pública na alocação dos recursos, da aderência da ação aos objetivos dos programas do governo, e da consistência entre os produtos previstos e os recursos demandados?