

**BUROCRACIA, ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: como atores  
políticos alteram o orçamento municipal em São Paulo**

**SAMUEL RALIZE DE GODOY**

Doutorando em Ciência Política – Universidade de São Paulo (USP)

Pesquisador Júnior – Centro de Estudos da Metrópole (CEM/USP)

samuel.godoy@usp.br / samuel.ralize@gmail.com

**Resumo:**

O orçamento anual do município de São Paulo é constantemente alterado por meio de instrumentos internos e infralegais, opacos à percepção pública. Boa parte das alterações no orçamento não precisa ser feita mediante discussão com o Legislativo ou com a própria população em audiências e consultas públicas, mas ocorrem simplesmente por meio de ajustes internos e negociações pautadas em processos administrativos e sistemas internos, muitas vezes culminando na edição de decretos com conteúdo codificado conforme a legislação (que, por sua vez, autoriza tais alterações de antemão). Além disso, as próprias regras de alteração do orçamento também são constantemente alteradas de um ano para outro, ou dentro de um mesmo ano, o que pode ser feito com alterações normativas (Leis, Decretos e Portarias) ou simplesmente com mudanças de conduta de tomadores de decisão na burocracia estatal. A questão pode ser resumida: como burocratas atuam para alterar o orçamento público e suas regras no tempo?

**Palavras-chave:**

Burocracia. Instrumentos. Orçamento público. Municípios. Incrementalismo.

Trabalho preparado para apresentação no XI Seminário Discente da Pós-Graduação em  
Ciência Política da USP, de 20 a 24 de setembro de 2021

## **Introdução<sup>1</sup>**

No Brasil, a etapa de planejamento orçamentário de todos os entes federativos para os anos seguintes é definida pela legislação, e envolve instrumentos de participação popular, como audiências e consultas públicas e outras instâncias deliberativas. No entanto, a Lei Orçamentária Anual não corresponde ao orçamento tal como é executado, pois, após a aprovação do orçamento, o governo pode mudar prioridades e movimentar os recursos entre dotações, por meio dos chamados créditos adicionais suplementares. Nos municípios brasileiros, o orçamento anual do governo é constantemente alterado por meio de instrumentos internos e infra-legais, opacos à percepção pública – a maioria das alterações no orçamento anual não precisa ser feita por meio de discussão com o Legislativo ou com a população em audiências e consultas públicas. Em vez disso, elas ocorrem por meio de ajustes, negociações, processos administrativos e sistemas internos, muitas vezes culminando na edição de decretos com conteúdo codificado de acordo com a legislação (que, por sua vez, autoriza previamente tais alterações) e existe uma burocracia especializada no controle e na operacionalização desses procedimentos. Todavia, os motivos e as formas como os orçamentos mudam na sua fase de execução – e como se relacionam com o processo político, isto é, com a dinâmica política entre os atores e os conflitos no jogo orçamentário – têm sido um tanto ignorados pela Ciência Política, enquanto a Administração Pública desenvolve estudos mais focados em eficiência ou impacto do gasto público.

Municípios são os responsáveis pela implementação da maior parte das políticas públicas brasileiras (Cardoso & Marengo, 2019). Além disso, o grau de fiscalização dos movimentos orçamentários tende a ser menor nos municípios do que nos estados ou na União, devido ao menor número de instâncias de controle e ao menor valor dos orçamentos anuais. Entre eles, São Paulo é o maior município do Brasil, com uma população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em mais de 12 milhões de pessoas, e o maior orçamento municipal do País – mais de R\$ 67 bilhões, valor superior ao orçamento da maioria dos estados brasileiros. Nas últimas décadas, a

---

<sup>1</sup> Versão anterior deste trabalho, com foco em alterações orçamentárias ocasionadas por emendas parlamentares, foi discutida no X Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, em 2020. O autor agradece os comentários recebidos, especialmente do Prof. Cláudio Gonçalves Couto, que contribuíram para aprimorar o texto.

maioria das Secretarias Municipais de São Paulo teve seus orçamentos reduzidos ou significativamente aumentados durante a etapa de execução orçamentária, e não apenas no planejamento dos exercícios seguintes. Em alguns casos, isso aconteceu de forma recorrente, mas em outros, deu-se de forma pontuada. Assim, a execução orçamentária – e não apenas seu planejamento – também está sujeita a mudanças e envolve conflito, barganha, perdas para alguns e ganhos para outros, dependendo das prioridades do prefeito, dos gestores e das burocracias encarregadas de operar o sistema orçamentário (Peres 2018). Além disso, os instrumentos de alteração do orçamento paulistano e seus usos também são alterados no tempo. Desse conjunto de elementos surge a pergunta: como burocratas atuam para alterar o orçamento público municipal e suas regras?

Considerando tudo isso, o presente trabalho apresenta resultados parciais de uma pesquisa de doutorado (em andamento) sobre a atuação da burocracia na execução orçamentária municipal. A pesquisa seleciona o caso do município de São Paulo, pois, além da proximidade e da facilidade de acesso, ele obedece às mesmas normas orçamentárias válidas para todos os municípios brasileiros, embora, por outro lado, tenha suas particularidades que o tornam um caso extremo, por ter um orçamento comparável em valor ao de muitos estados, possuir um Tribunal de Contas próprio, uma Junta Orçamentária-Financeira que avalia os pedidos de alterações orçamentárias e um Programa de Metas quadrienal obrigatório por lei, além de uma burocracia profissionalizada bastante numerosa. Essa escolha permite um estudo de caso detalhado e aprofundado, sobre um tema pouco estudado na Ciência Política.

A relevância da pesquisa para a disciplina justifica-se por vários fatores. A primeira diz respeito à natureza política do orçamento: mais do que seguir procedimentos técnicos ou administrativos, trata-se de priorizar interesses, distribuir recursos e até pressionar opositores – elementos tradicionalmente presentes nos estudos eleitorais e nas relações Executivo-Legislativo. O segundo fator diz respeito à importância do orçamento como um dos elementos que afetam a implementação das políticas – um dos campos de estudo da disciplina. O terceiro fator diz respeito à necessidade perpétua da Ciência Política de ampliar a compreensão do funcionamento do Estado e das formas de organização e atuação da burocracia estatal no processo político. A pesquisa visa a contribuir para a literatura sobre políticas públicas e política comparada, bem como as interfaces entre Ciência Política, Administração Pública e estudos urbanos, uma vez que

trabalhos sobre orçamento em nível local são muito mais raros do que em nível federal. Nesse sentido, o principal objetivo da pesquisa é preencher uma lacuna na literatura sobre o funcionamento dos municípios, mais especificamente no que se refere à gestão orçamentária, cujas modificações favorecem (ou impedem) a implementação de determinadas políticas públicas ao longo do ano, refletindo mudanças de agenda que nem mesmo foram previstas durante as etapas de planejamento regular do orçamento.

O artigo está organizado em cinco seções, começando por esta Introdução. A segunda seção enquadra o problema teoricamente, após uma breve revisão dos argumentos correntes na literatura, selecionando perspectivas teóricas da bibliografia de implementação de políticas públicas e da atuação da burocracia. A terceira seção apresenta a metodologia empregada para análise, indicando os dados utilizados e suas fontes. A quarta seção apresenta, analisa e discute os dados observados, em dois níveis: o “macro”, marcado pela execução orçamentária em geral do município nos últimos anos e que fornece as evidências para aprofundamento da investigação; e o “micro”, derivado do anterior e marcado pelos instrumentos empregados pela burocracia municipal para controlar as alterações de orçamento. A quinta e última seção conclui o trabalho, resumindo os achados e indicando os próximos passos da investigação.

### **Enquadramento teórico do problema na literatura**

A literatura há muito reconhece a natureza política do orçamento público: segundo Rubin (2019), sua essência reside no fato de que ele serve para alocar recursos escassos e, assim, implica em escolhas entre objetos potenciais de gastos. Depois de debatida e aprovada a proposta orçamentária, inicia-se a fase de execução, à qual Rubin (2019) associa uma “política de adaptação”: devido a mudanças macroeconômicas, planejamento deficiente, lutas políticas e mudanças de lideranças e prioridades, o orçamento ainda pode ser mudado. Considerando períodos mais longos, de vários exercícios financeiros, a teoria do equilíbrio pontuado (Baumgartner e Jones 1993; Jones e Baumgartner 2005) contribuiu para a literatura com a ideia de que o processo político tem longos períodos de equilíbrio ou estabilidade, com mudanças lentas e incrementais, intermitentemente pontuados por mudanças mais bruscas e significativas, o que foi testado e demonstrado por vários trabalhos empíricos sobre orçamentos federais em todo o mundo, com o

objetivo de evidenciar mudanças de agenda no processo de desenvolvimento de políticas (Breunig 2006; Breunig, Koski e Mortensen 2010; Citi 2013; Baumgartner et al. 2017).

O fenômeno das alterações do orçamento pode ser examinado por uma série de “lentes teóricas” (SABATIER, 1999). Todavia, ao se focar uma de suas facetas ou dimensões, desfocam-se as demais. Dessa forma, nenhum enquadramento por si só esgota toda a extensão ou todas as dimensões do problema. Como, nesta investigação, a preocupação central é entender como a burocracia – corpo relevante e autônomo na implementação do orçamento público – se comporta durante a execução orçamentária, as lentes escolhidas tratam da implementação de políticas públicas, da burocracia implementadora e dos instrumentos de políticas por ela mobilizados em sua atuação.

Carpenter (2001) associa a ideia de autonomia ao momento em que o corpo burocrático consegue se diferenciar, treinar e adquirir reputação e legitimidade para influenciar as preferências dos atores e transformar sua agenda em política pública, mudando o *status quo*, aumentando o custo da mudança e tornando difícil para os políticos eleitos revertê-lo. Quanto à discricionariedade, aqui é entendida como um espaço de ação e tomada de decisão, dentro de um contrato que permite a interpretação das regras pelo agente conforme necessário para a implementação de uma política (Lotta e Santiago, 2018). Os burocratas podem ser autônomos e discricionários, já que ambos estão inter-relacionados em um novo ponto de vista institucionalista (Marques 1997; Hall e Taylor 2003); segundo essa literatura, a burocracia tem interesses próprios, se diferencia dos demais órgãos burocráticos, e controla as informações e o acesso a recursos específicos, e toma decisões por si mesma na rotina de implementação da política.

Nesse sentido, Wildavsky (1975) já reconhecia uma dicotomia entre dois tipos principais de “burocratas orçamentários” que operam a disputa pelo jogo do orçamento: os “gastadores” e os “guardiões”. No primeiro lado, os “gastadores” representam os agentes burocráticos que navegam nas regras e procedimentos do controle financeiro para buscar mais recursos para atingir seus objetivos em termos de ações e políticas públicas, enquanto os “guardiões”, por outro lado, utilizam as regras e procedimentos para garantir o equilíbrio entre receita e despesa, protegendo o erário público por meio de rotinas e outras estratégias para apertar mudanças ao planejado, ou mesmo para evitar que políticas que eles próprios considerem mais legítimas fiquem sem recursos. Essa disputa é (des)equilibrada de acordo com os recursos estratégicos que cada um desses polos tem à

sua disposição, incluindo (principalmente) o apoio da alta administração e de políticos eleitos. No entanto, os burocratas nem sempre permanecem do mesmo lado nesse jogo, isto é, eles podem mudar entre “gastadores” ou “guardiões”, para proteger seu território e sua reputação (Peters 2001).

Lipsky (1980) cunhou o termo “burocracia de nível de rua”, criando a oportunidade para estudos empíricos sobre a etapa de implementação e os agentes públicos que têm contato direto com os beneficiários das políticas e tomam decisões que as impactam, contrariando a visão *top down* clássica (LOTTA, 2015). Mais recentemente, vem-se estudando a “burocracia de médio escalão”, formada por ocupantes de cargos intermediários no Estado e entendida como o elo entre alto escalão e os executores das políticas, sendo uma das principais responsáveis por conectar as etapas de formulação e de implementação (CAVALCANTE & LOTTA, 2015). Currie & Procter (2005) informam que os burocratas de médio escalão influenciam as estratégias gerais de suas organizações, a depender do seu posicionamento na estrutura da organização, do nível de conflito com os implementadores e da sua sensibilidade para compreender a estratégia organizacional (Kuratko et al., 2005, *apud* LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2015, p. 34). Lotta e Cavalcante (2015) investigaram perfil, trajetória e atuação dos burocratas de médio escalão do governo brasileiro, concluindo que burocratas são “seres relacionais”, dos quais se exigem interações e articulações com uma rede de distintos atores envolvidos nas políticas públicas, e se diferenciam de acordo com sua capacidade de negociação e com sua proximidade em relação aos diversos órgãos e ao nível de entrega das políticas públicas – sua atuação é multifacetada e tão autônoma e discricionária quanto permitido pelo alto escalão e pelo contexto organizacional (LOTTA & CAVALCANTE, 2015). Esta pesquisa evidencia a atuação de burocratas de médio escalão na definição e na aplicação das regras de alteração orçamentária no município de São Paulo, conforme se apresenta nas seções seguintes. Alguns desses burocratas também podem ser reconhecidos como o que a literatura também denominou de “empreendedor de políticas públicas”, responsáveis por defender ideias e facilitar a mudança em processos de políticas, por meio da combinação de interesses e ideias num contexto institucional específico, motivados por benefícios e valores (CAPELLA, 2016). Alguns atores com esse perfil foram reconhecidos ou apontados pelos entrevistados durante esta pesquisa.

Também se mobiliza a teoria agente-principal, segundo a qual o principal (gestor de alto escalão) estabelece um contrato para que um agente (burocrata) aja no interesse do primeiro: o gestor se beneficia da atuação do burocrata na implementação do orçamento público, pois não conhece todos os procedimentos e não está disposto a fazer tudo o que a burocracia faz; entretanto, criam-se condições para que o burocrata aja conforme seu próprio interesse, de maneira autônoma e não desejada pelo político (STIGLITZ, 1989; KIEWIET & MCCUBBINS, 1991; HUBER & SHIPAN, 2002). Outra ideia central para esta pesquisa é a de que o poder da burocracia orçamentária advém do “monopólio da expertise” (BENDIX, 1952 *apud* LOTTA & SANTIAGO, 2018) dos procedimentos a ela delegados, uma vez que (e com *feedback* positivo) se tornam mais complexos e essenciais à manutenção do aparato estatal, envolvendo “práticas de construção institucional” (ABERS & KECK, 2013 *apud* LOTTA & SANTIAGO, 2018).

A atuação dos burocratas nas mudanças do orçamento público destaca-se pela criação e manipulação de ferramentas ou instrumentos de políticas públicas, os quais Capella (2018, p. 74-75) afirma que traduzem as intenções dos formuladores de políticas em conjuntos de ações concretas. Howlett e Mukherjee (2017, *apud* CAPELLA, 2018, p. 75) definem instrumentos como os conjuntos de técnicas pelas quais as autoridades do governo exercem seu poder e procuram garantir apoio e resultados em termos de mudanças. Lascoumes & Le Galès (2007) argumentam que os instrumentos – dispositivos cujo objetivo é operacionalizar um conceito concreto de relacionamento entre política e sociedade e são sustentados por alguma forma de regulação – constituem formas condensadas de controle social dos governantes sobre os governados (portanto, não são neutros), e produzem efeitos específicos que estruturam a política pública (LASCOUMES & LE GALÈS, 2007). Esta pesquisa reconheceu instrumentos presentes na regulamentação do processo de alteração do orçamento que foram instituídos por decretos e normas mais específicas concebidos por burocratas de médio escalão.

### **Material e método de análise**

Para atingir o objetivo proposto, a análise foi organizada em dois níveis. O primeiro deles, caracterizado como “macro”, se concentra na composição geral da burocracia e na execução orçamentária do município de São Paulo como um todo, bem

como na apresentação dos instrumentos de controle selecionados para análise, a fim de evidenciar a existência do fenômeno em questão: alterações do orçamento que ocorrem durante o tempo, seguindo determinado padrão equilibrado e com pontuações conforme o ano e/ou o órgão envolvido. Para esse nível de análise, foram levantados dados quantitativos de execução orçamentária do município, da legislação vigente, com destaque para as Leis Orçamentárias Anuais e os Decretos de Execução Orçamentária, e de composição do quadro de servidores da Administração Direta, disponíveis em portal de dados abertos e transparência pública municipal de São Paulo.

A passagem do nível “macro” para o “micro” se dá com a incursão qualitativa sobre os instrumentos criados e manipulados pela burocracia para controlar a execução orçamentária dos órgãos municipais, facilitando ou dificultando alterações, a fim de responder às perguntas da pesquisa: em que contextos a presença da burocracia orçamentária é decisiva para dado padrão de alterações orçamentárias? Que tipo de instrumento importa para explicar as alterações do orçamento? Qual a evolução das alterações orçamentárias no tempo? Para esse nível de análise, os dados advêm da legislação vigente, além de entrevistas com gestores de alto escalão e burocratas de médio escalão que atuam ou já atuaram na gestão orçamentária municipal paulistana, realizadas entre junho e agosto de 2021. Outro insumo analítico é composto por notas e observações pessoais do autor, registradas no período em que acompanhou os procedimentos de execução orçamentária como gestor público municipal em São Paulo, tanto no polo dos “gastadores”, quanto dos “guardiões”.

## **Análise e discussão**

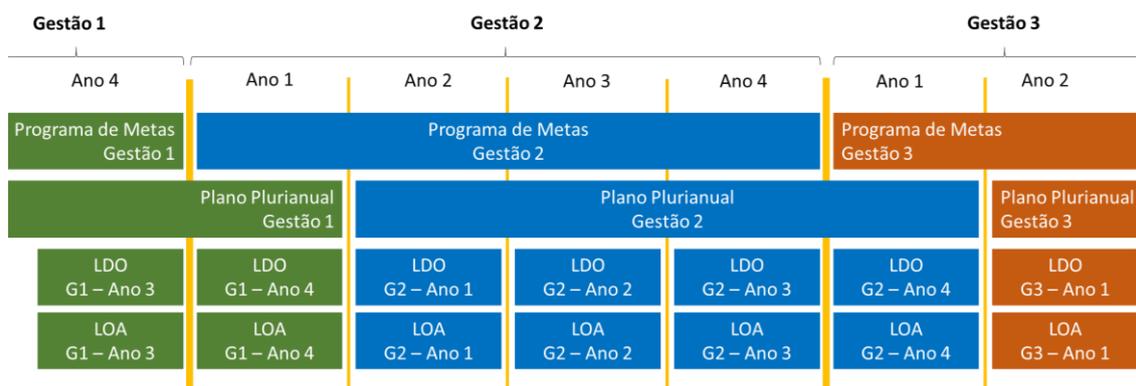
### *Nível macro: processo de alterações orçamentárias e instrumentos de controle*

A Constituição Federal de 1988 (art. 165) e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecem as diretrizes e os procedimentos básicos de planejamento para todos os entes federativos. O planejamento de médio prazo, denominado Plano Plurianual (PPA), serve para estabelecer diretrizes, objetivos e metas regionalizadas para a Administração Pública. É elaborado durante o primeiro ano de gestão, sendo válido por quatro anos, começando

pelo segundo ano da gestão em andamento e terminando no primeiro ano da gestão seguinte, quando um novo PPA é elaborado. Anualmente, elabora-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que enuncia as prioridades para o ano seguinte, observado o PPA. Por fim, também anualmente, a Lei Orçamentária Anual (LOA) consiste no orçamento propriamente dito, estimando as receitas e fixando as despesas para o ano seguinte. Essas leis são propostas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, que as delibera e aprova.

Sancionada a LOA, começa a fase de execução orçamentária, no início do exercício financeiro. O Executivo não pode exceder o limite total de gastos fixado para o ano, nem pode criar despesa nova sem prévia aprovação legislativa. Algumas exceções estão previstas na legislação, mas como apresentado por Peres (2018) para o caso de São Paulo, a maior parte dos recursos do orçamento não pode deixar de ser executada, ou não pode ser destinada a outras despesas. Para outra (e menor) parte, o Executivo tem alguma margem para decidir onde, quando e como gastará os recursos, respeitando o limite global. São Paulo tem ainda o Programa de Metas, exigido pela Lei Orgânica do Município (art. 69-A), que estabelece as ações estratégicas, os indicadores e as metas quantitativas de cada setor da Prefeitura para o período de quatro anos correspondente à gestão em andamento, observando as diretrizes da campanha eleitoral do Prefeito e o Plano Diretor Estratégico do Município. A **Figura 1** ilustra a abrangência temporal dos instrumentos de planejamento e orçamento existentes no município de São Paulo.

**Figura 1** – Instrumentos de planejamento e orçamento no município de São Paulo



Fonte: Godoy (2020).

Porém, pode ser necessário alterar a programação de gastos da LOA. A Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, classifica os chamados créditos adicionais

(modificação do orçamento para acrescentar gastos) como suplementares, especiais e extraordinários. Para os créditos suplementares, é necessário apenas que a dotação esteja prevista na LOA. Créditos especiais devem ser autorizados por lei, e créditos extraordinários são autorizados mediante calamidade pública, guerra ou comoção interna.

Em São Paulo, a solicitação de créditos adicionais suplementares é realizada por meio de Pedidos de Movimentação Orçamentária (PMO). Além de registrados no Sistema de Orçamento e Finanças, que gerencia a execução do orçamento municipal, esses pedidos são instruídos e analisados em processos administrativos, que obrigatoriamente precisam informar: (i) identificação completa das dotações envolvidas, valores e programação de gasto, (ii) documentação que justifique a necessidade de alteração orçamentária, (iii) declarações de que a alteração não prejudicará nenhum compromisso firmado no Programa de Metas vigente, e (iv) se houver a oferta de contrapartida do pedido com recursos de outra dotação, uma declaração de que os recursos oferecidos são prescindíveis até o final do exercício, sem prejuízo às demais ações do órgão.

O rol de documentos e informações necessárias ao PMO é estabelecido no Decreto de Execução Orçamentária, editado em janeiro. A cada ano, com base na experiência do ano anterior, a SF realiza alterações incrementais ou mais significativas nesse rol de documentos. Em 2020, passou a ser exigida a apresentação do chamado “Anexo IV”, uma planilha que relaciona todos os compromissos do órgão, atuais e futuros, até o final do ano. O objetivo dessa planilha é fundamentar a necessidade e/ou a (im)prescindibilidade de recursos para oferta de contrapartidas em pedidos de descongelamento ou suplementação, e ela deveria ser apresentada a cada pedido. Em 2021, o Decreto de Execução Orçamentária tornou obrigatória a atualização mensal da planilha, independentemente da apresentação de PMO. A sanção para os órgãos que não o fizessem, segundo o Decreto, seria a rejeição sumária dos pedidos apresentados à SF – todavia, essa sanção é aplicada de forma discricionária. A exigência do “Anexo IV” é um dos principais instrumentos de controle das alterações por parte da SF.

Cada PMO é montado pela unidade orçamentária de um órgão ou entidade municipal, com documentação fornecida pelas unidades técnicas, e apreciado pelo Gabinete do órgão ou entidade, quando necessário. Em seguida, o PMO é enviado para a Coordenadoria do Orçamento, na Secretaria Municipal da Fazenda (SF), que analisa cada pedido e delibera pela sua continuidade ou não. Se o burocrata que analisa o pedido o

considera satisfatoriamente justificado e plausível, o PMO segue diretamente um fluxo de aprovações que chega até o Prefeito, para edição do decreto. Mas o burocrata da SF também pode solicitar mais informações, ou, a depender do valor e da natureza da alteração pretendida, o PMO pode precisar ser analisado pela Junta Orçamentária-Financeira (JOF), formada por representantes do alto escalão, em reuniões quinzenais cujo objetivo é deliberar sobre questões orçamentárias e financeiras relevantes para a Prefeitura, aprovando ou rejeitando determinadas medidas. Se o PMO chega à JOF, cabe ao órgão ou entidade solicitante convencê-la de que o pedido precisa ser aprovado. Ou seja, transfere-se o lócus de disputas mais relevantes e possivelmente controversas do orçamento anual em andamento, trazendo-as da arena operacional para a estratégica.

Além de controlar a possibilidade de suplementação de recursos, a SF utiliza outros instrumentos para controlar a execução orçamentária do município: os congelamentos e a programação de cotas. O congelamento corresponde ao bloqueio de uma parte (ou da totalidade) dos recursos de determinadas dotações, no início do ano ou durante o exercício, para impedir que aquele recurso seja gasto. Isso está diretamente relacionado à capacidade de arrecadação do Município no momento, pois a LOA prevê receitas e fixa despesas, mas sempre há o risco de que as receitas sejam frustradas (por exemplo, em virtude de uma pandemia que afete a conjuntura econômica local e, por consequência, a arrecadação de tributos municipais e a necessidade de aumentar gastos com saúde e assistência social). As solicitações de descongelamento de recursos seguem basicamente os mesmos trâmites das de suplementação, e em regra também são acompanhadas pela oferta de contrapartidas pelos órgãos solicitantes. Já a programação de cotas diz respeito ao valor financeiro liberado para uso em cada dotação, por mês, o que também tem relação direta com a capacidade de arrecadação do município: assim, SF controla o ritmo de gasto mensal, e os órgãos também podem solicitar a reprogramação de cotas, mediante justificativa. Se, por exemplo, os recursos disponíveis ao órgão em determinada dotação, para contratar determinado serviço, forem insuficientes, ou estiverem congelados, ou se não houver cota suficiente disponível para aquele mês, o órgão pode solicitar suplementação, descongelamento ou reprogramação de cotas à SF, devendo atender a todas as exigências previstas no Decreto de Execução Orçamentária.

**Quadro 1 – Diferenças percentuais entre orçamento aprovado e atualizado dos órgãos municipais (Administração Direta) de São Paulo, 2011 a 2020 (%)**

Órgãos municipais (Administração Direta)	Prefeito (partido): Kassab (DEM)		Haddad (PT)				Dória (PSDB) / Covas (PSDB)			
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Controladoria Geral do Município			26,73	-0,63	12,31	-26,04	2,04	-15,36	0,82	4,76
Encargos Gerais do Município	8,83	-3,99	-10,74	1,03	-13,33	1,66	-3,48	-1,53	4,51	-19,90
Procuradoria Geral do Município - PGM							1,95	-22,20	1,65	-3,13
Secretaria do Governo Municipal	-12,11	8,79	3,06	-3,03	-20,84	-25,86	-2,66	-32,50	-34,85	-46,13
Secretaria Municipal da Fazenda	-7,26	-2,30	-37,77	-26,20	-4,64	-1,55	-0,55	-4,10	1,82	0,55
Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência	-22,27	-6,84	1,60	-0,68	1,54	1,83	0,00	-39,95	-38,70	5,63
Secretaria Municipal da Saúde	-2,06	1,82	-57,51	-2,96	2,18	7,09	13,41	9,88	22,72	32,60
Secretaria Municipal das Subprefeituras	1,91	4,35	-2,09	7,10	21,06	-7,17	-22,71	42,41	164,00	26,16
Secretaria Municipal de (Urbanismo e) Licenciamento				5,89	-3,22	6,29	-120,86	-59,47		8,36
Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	-11,61	-32,44	-18,63	-24,41	-6,72	-2,08	-4,45	-9,56	-16,90	331,56
Secretaria Municipal de Cultura	8,79	24,01	8,04	6,15	1,74	-0,75	-13,05	-8,30	14,27	18,37
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho	4,98	-53,25	9,18	17,37	-15,05	4,57	-12,99	-28,41	11,46	14,37
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	-45,83	-15,92	46,55	11,40	67,27	-7,73			2,05	-1,13
Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	-1,69	-5,28	9,27	-1,14	-0,27	-2,29	4,17	-11,66	-19,87	30,04
Secretaria Municipal de Educação	3,27	5,05	4,74	3,75	2,11	0,45	2,04	2,33	3,64	1,02
Secretaria Municipal de Esportes e Lazer	-0,60	-3,92	-1,69	-25,57	-50,56	-48,73	-3,99	-8,84	-3,80	18,23
Secretaria Municipal de Gestão	3,57	1,91	3,98	-1,88	14,36	-2,70	-4,55	-13,45	-19,95	-13,18
Secretaria Municipal de Habitação	-11,86	-11,07	-8,08	-42,55	-29,32	-13,31	-60,52	-33,07	-1,60	30,04
Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	-19,89	-16,74	-27,57	-7,45	-27,65	-80,45	-79,71	-61,12	-14,25	-2,83
Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia							-2,63	-16,79	49,52	1,40
Secretaria Municipal de Justiça	-18,95	-6,53	8,69	-3,08	14,70	-1,07		4,41	-18,82	1,19
Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes	-20,36	31,87	30,16	14,51	26,09	34,75	28,67	45,55	11,05	24,32
Secretaria Municipal de Segurança Urbana	-1,26	-7,39	0,25	-0,82	-2,83	-0,13	-2,64	-3,35	-9,76	-8,45
Secretaria Municipal de Turismo								100,00	95,12	9,23
Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente	-13,33	2,57	7,15	25,30	-0,50	28,69	11,42	-11,27	-9,07	-3,17
Subprefeitura Aricanduva/Formosa/Carrão	-4,90	-23,76	9,02	-1,60	-1,03	-1,63	3,49	-17,04	-13,65	22,81
Subprefeitura Butantã	-17,03	-5,98	20,73	4,84	12,80	0,30	1,32	-14,14	-6,02	10,48
Subprefeitura Campo Limpo	-6,85	0,81	-0,53	9,72	5,95	1,74	0,94	-17,49	-19,86	-3,36
Subprefeitura Capela do Socorro	-15,98	1,01	18,60	3,69	6,23	1,14	2,03	-16,15	-9,78	24,55
Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha	-6,39	-10,59	20,03	-4,46	4,44	-2,62	-1,87	-17,77	-4,74	15,42
Subprefeitura Cidade Ademar	-6,90	4,24	17,55	-2,66	3,96	2,98	3,44	-19,49	-23,72	25,19
Subprefeitura Cidade Tiradentes	-7,24	-11,13	20,29	4,53	7,01	2,31	-0,67	-15,56	2,97	-4,56
Subprefeitura Ermelino Matarazzo	-0,48	-17,52	25,38	6,50	15,55	13,53	0,54	-17,35	8,54	25,47
Subprefeitura Freguesia/Brasilândia	-9,58	-15,21	21,15	0,86	5,48	3,62	3,65	-18,62	-5,80	18,58
Subprefeitura Guianases	-5,05	-12,18	16,72	-3,33	5,77	-0,44	-0,09	-14,93	14,11	10,06
Subprefeitura Ipiranga	-2,33	-6,67	7,51	3,12	1,18	1,94	2,29	-17,75	-2,78	1,60
Subprefeitura Itaim Paulista	-18,98	-15,57	17,23	-2,34	5,24	1,11	0,77	-23,97	-19,01	-29,68
Subprefeitura Itaquera	-14,78	-16,20	19,95	0,67	8,27	7,07	0,72	-25,08	-6,61	13,31
Subprefeitura Jabaquara	-10,31	-14,29	9,44	-3,80	4,28	0,00	3,31	-8,53	-2,58	-21,07
Subprefeitura Jaçanã/Tremembé	-5,23	-5,41	13,26	-4,72	13,16	0,33	0,83	-4,01	-7,35	16,29
Subprefeitura Lapa	0,38	-2,88	20,61	1,59	-2,16	-2,04	-2,36	1,53	3,47	14,14
Subprefeitura M'Boi Mirim	-15,98	0,56	-8,89	2,43	10,11	33,18	3,11	-31,83	-36,35	38,43
Subprefeitura Mooca	-1,05	-11,01	14,73	3,29	6,08	-7,05	-3,73	-13,59	-7,79	4,30
Subprefeitura Parelheiros	-11,83	10,37	38,41	2,04	39,33	2,40	-1,28	-8,52	-6,28	212,57
Subprefeitura Penha	-6,46	-19,24	12,08	-1,40	7,18	1,32	3,03	-11,23	-7,70	8,15
Subprefeitura Perus/Anhanguera	4,82	0,19	-0,99	-2,45	6,91	2,36	1,36	-8,03	-3,07	20,78
Subprefeitura Pinheiros	19,94	-1,30	13,73	2,83	3,11	1,24	3,18	-11,53	-6,42	5,75
Subprefeitura Pirituba/Jaraguá	-6,63	-7,26	17,15	-1,15	2,47	1,87	0,73	-12,87	7,76	5,59
Subprefeitura Santana/Tucuruvi	-4,10	-9,07	7,65	5,27	6,68	-0,88	4,07	-14,10	-7,30	-10,53
Subprefeitura Santo Amaro	-4,92	5,16	16,96	2,62	5,23	0,89	6,65	-5,93	-3,13	7,95
Subprefeitura São Mateus	6,06	-12,52	10,61	0,04	6,06	6,04	-0,24	-8,54	-1,53	21,86
Subprefeitura São Miguel Paulista	-8,29	-13,55	35,82	-1,62	-1,89	-0,53	2,27	-13,87	-0,93	34,56
Subprefeitura Sapopemba				-25,33	5,72	3,93	1,26	-9,56	-13,16	11,54
Subprefeitura Sé	3,24	9,73	12,58	-2,39	10,76	0,00	4,67	-14,49	52,06	7,96
Subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme	2,40	-9,28	23,31	1,87	4,44	-3,03	2,85	-11,28	-5,82	9,84
Subprefeitura Vila Mariana	1,91	-5,99	10,52	0,23	5,41	4,62	1,59	-3,66	10,50	-4,69
Subprefeitura Vila Prudente	0,93	-16,47	16,15	14,31	5,77	3,86	0,22	-18,62	-9,00	-5,88
<b>Total geral</b>	<b>0,89</b>	<b>2,36</b>	<b>1,33</b>	<b>0,76</b>	<b>0,08</b>	<b>0,00</b>	<b>0,30</b>	<b>0,23</b>	<b>4,84</b>	<b>4,25</b>

Fonte: Elaboração do autor com base em dados da Prefeitura de São Paulo (2021).

O **Quadro 1** apresenta, para os órgãos da Administração Direta Municipal (isto é, somente Subprefeituras, Secretarias e órgãos equiparados, excluindo-se Fundos, Autarquias, Fundações e Empresas Públicas, e Secretarias que não mais existiam em 2020), as diferenças percentuais entre o orçamento aprovado na LOA e o orçamento atualizado ao final do exercício, de 2011 a 2020. As porcentagens são calculadas com base nos valores nominais, sem necessidade de atualização pela inflação, uma vez que dizem respeito a um mesmo exercício, respectivamente. Além disso, como não se pretende comparar orçamentos de diferentes órgãos entre si, as porcentagens comparam os valores orçado e atualizado de um mesmo órgão num mesmo ano. As células em verde sinalizam os casos em que o orçamento atualizado é, ao menos, 5% maior que o orçamento aprovado do órgão. Já as células em amarelo sinalizam os casos em que o orçamento atualizado foi reduzido em 5% ou mais, em relação ao orçamento aprovado.

Ao observar a execução orçamentária desses órgãos, é possível identificar alguns padrões recorrentes, bem como algumas mudanças pontuadas. A Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes, por exemplo, teve seu orçamento anual ampliado em mais de 5%, em quase todos os anos. Já a Secretaria Municipal de Educação, em praticamente todo o período, teve seu orçamento atualizado muito próximo do aprovado. Em 2013, primeiro ano de gestão de Fernando Haddad (PT), praticamente todas as Subprefeituras tiveram seus orçamentos ampliados em mais de 5% durante o ano, e o mesmo ocorreu em 2020, último ano da primeira gestão de Bruno Covas (PSDB). Por outro lado, o contrário ocorreu em 2018, ano de transição entre as gestões de João Doria (PSDB) e Bruno Covas (PSDB). Já a Secretaria Municipal de Subprefeituras teve seu orçamento significativamente ampliado desde 2018, assim como teve a Secretaria Municipal de Saúde, desde 2016, mas especialmente desde 2019. Por fim, nota-se que 2020, o ano marcado pela pandemia de Covid-19, assistiu à ampliação significativa dos recursos orçados para as Secretarias de Assistência Social e de Direitos Humanos e Cidadania, que foram responsáveis pela operacionalização de parte importante das medidas de proteção social adotadas pela Prefeitura, como a transferência de renda e a distribuição de alimentos.

Todavia, a mera observação desses dados não permite entender completamente o que explica sua distribuição. Para isso, é necessário prosseguir ao nível micro, mas não

antes de um olhar sobre o perfil da burocracia que compõe os “gastadores” e “guardiões” do orçamento municipal.

#### *Nível macro: perfil da burocracia*

De forma geral, conforme evidenciado em entrevistas com gestores de alto escalão e burocratas de médio escalão do orçamento municipal, alguns órgãos são conhecidos por apresentar pedidos de alteração orçamentária mais bem instruídos, o que está diretamente relacionado à probabilidade de atendimento mais rápido a esses pedidos por parte da SF. Segundo esses gestores e burocratas, esses órgãos costumam ser aqueles em que existem pessoas mais habituadas a lidar com esse tipo de processo, enquanto os demais sofrem com descontinuidade ou rotatividade de equipes.

Os servidores públicos que atuam nos setores de orçamento e finanças dos órgãos da Administração Direta Municipal diferenciam-se conforme a natureza de sua relação jurídico-administrativa com a Prefeitura: há uma pequena quantidade de admitidos (aqueles contratados sem aprovação em concurso público, antes da promulgação da Constituição de 1988, que gozam de estabilidade, mas não são equiparados aos servidores concursados), os servidores efetivos (aprovados em concurso público) e os servidores em comissão (contratados para exercer funções de direção e assessoramento inferior ou superior, sem vínculo efetivo com a Prefeitura, portanto sem estabilidade). Em 16 dos 53 órgãos, os servidores em comissão representam metade ou mais da metade do quadro de servidores lotados em unidades de administração, orçamento e finanças da Prefeitura. Embora possa haver exceções, os entrevistados informam que órgãos com maior parte da equipe comissionada tendem a apresentar mais dificuldade na gestão de seu orçamento e submeter pedidos de alteração orçamentária com instrução insuficiente. É o caso de onze das 21 Secretarias Municipais, e cinco das 32 Subprefeituras.

O **Quadro 2** apresenta a distribuição de burocratas em setores de orçamento e finanças das Secretarias e Subprefeituras municipais, em julho de 2021, conforme sua relação jurídico-administrativa. No caso dos efetivos, também se apresentam os integrantes das principais carreiras de nível superior (APDO) e nível médio (AGPP) desses setores.

**Quadro 2 – Burocratas em setores de orçamento e finanças nos órgãos municipais (Administração Direta), por relação jurídico-administrativa e carreira, julho de 2021**

Órgãos municipais (Administração Direta)	Admitido (%)	Efetivo (%)	Em comissão (%)	Total (N)	APDO (N)	AGPP (N)
Controladoria Geral do Município / Secretaria Municipal de Justiça	10,0	70,0	20,0	10	0	5
Procuradoria Geral do Município	4,3	43,5	52,2	23	3	6
Secretaria do Governo Municipal	0,0	34,8	65,2	46	2	4
Secretaria Municipal da Fazenda	1,1	82,0	16,9	89	21	20
Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência	0,0	0,0	100,0	6	0	0
Secretaria Municipal da Saúde	2,1	85,5	12,4	193	2	106
Secretaria Municipal das Subprefeituras	0,0	41,7	58,3	12	1	3
Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	4,3	17,4	78,3	23	0	3
Secretaria Municipal de Cultura	1,4	68,9	29,7	74	2	20
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho	0,0	30,0	70,0	10	1	2
Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	0,0	0,0	100,0	11	0	0
Secretaria Municipal de Educação	1,3	57,5	41,3	80	2	3
Secretaria Municipal de Esportes e Lazer	5,0	45,0	50,0	20	1	7
Secretaria Municipal de Habitação	0,0	83,3	16,7	12	1	6
Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	0,0	13,3	86,7	15	0	1
Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia	0,0	0,0	100,0	9	0	0
Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes	0,0	87,5	12,5	8	0	4
Secretaria Municipal de Relações Internacionais	0,0	16,7	83,3	6	0	0
Secretaria Municipal de Segurança Urbana	0,0	57,7	42,3	26	0	1
Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento	0,0	55,6	44,4	18	1	7
Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente	0,0	54,5	45,5	11	0	2
Subprefeitura Aricanduva/Formosa/Carrão	0,0	68,8	31,3	16	1	8
Subprefeitura Butantã	0,0	50,0	50,0	8	0	2
Subprefeitura Campo Limpo	9,1	63,6	27,3	11	0	6
Subprefeitura Capela do Socorro	0,0	83,3	16,7	12	0	4
Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha	0,0	40,0	60,0	5	0	1
Subprefeitura Cidade Ademar	0,0	66,7	33,3	3	0	1
Subprefeitura Cidade Tiradentes	0,0	87,5	12,5	8	0	3
Subprefeitura Ermelino Matarazzo	0,0	55,6	44,4	9	0	4
Subprefeitura Freguesia/Brasília	0,0	76,9	23,1	13	1	5
Subprefeitura Guaianases	0,0	62,5	37,5	8	0	3
Subprefeitura Ipiranga	0,0	80,0	20,0	10	1	5
Subprefeitura Itaim Paulista	0,0	91,7	8,3	12	0	6
Subprefeitura Itaquera	0,0	95,0	5,0	20	2	4
Subprefeitura Jabaquara	0,0	42,9	57,1	7	1	1
Subprefeitura Jaçanã/Tremembé	0,0	91,7	8,3	12	0	7
Subprefeitura Lapa	0,0	57,1	42,9	7	1	2
Subprefeitura M'Boi Mirim	0,0	75,0	25,0	8	0	3
Subprefeitura Mooca	0,0	82,4	17,6	17	1	5
Subprefeitura Parelheiros	0,0	66,7	33,3	9	1	1
Subprefeitura Penha	8,3	66,7	25,0	12	0	7
Subprefeitura Perus/Anhanguera	0,0	57,1	42,9	7	0	4
Subprefeitura Pinheiros	0,0	62,5	37,5	8	0	4
Subprefeitura Pirituba/Jaraguá	10,0	70,0	20,0	10	1	5
Subprefeitura Santana/Tucuruvi	7,1	78,6	14,3	14	1	6
Subprefeitura Santo Amaro	0,0	50,0	50,0	6	0	2
Subprefeitura São Mateus	0,0	72,7	27,3	11	1	7
Subprefeitura São Miguel Paulista	0,0	89,5	10,5	19	1	7
Subprefeitura Sapopemba	16,7	66,7	16,7	6	0	3
Subprefeitura Sé	0,0	76,9	23,1	13	0	4
Subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme	0,0	85,7	14,3	14	0	3
Subprefeitura Vila Mariana	0,0	42,9	57,1	7	1	1
Subprefeitura Vila Prudente	10,0	60,0	30,0	10	1	3
<b>Total Geral</b>	<b>1,6</b>	<b>66,1</b>	<b>32,3</b>	<b>1034</b>	<b>52</b>	<b>327</b>

Fonte: Elaboração do autor com base em dados da Prefeitura de São Paulo (2021)

Os servidores efetivos (concurados) estão distribuídos entre dezenas de diferentes quadros e carreiras da Administração Municipal. Entre essas, duas se destacam no que diz respeito às atividades de operacionalização da execução orçamentária: a de Analista de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional (APDO), de nível superior, formada pelas disciplinas de Administração, Contabilidade, Economia, Tecnologia e outras, e a de Assistente de Gestão de Políticas Públicas (AGPP), de nível médio e com perfil generalista. Como apresentado pelo **Quadro 2**, entre o total de 1.034 servidores lotados em unidades de orçamento e finanças, 52 são APDO (dos quais 21 estão concentrados na SF) e 327 representam a carreira de AGPP (e cerca de um terço desses estão na Secretaria Municipal da Saúde). Quatro órgãos não possuem nem APDO, nem AGPP nos setores orçamentários: são as Secretarias Municipais da Pessoa com Deficiência, de Direitos Humanos e Cidadania, de Inovação e Tecnologia e de Relações Internacionais. Todavia, é importante ressaltar que o Quadro classifica nessas carreiras somente os servidores ativos – isto é, que não se aposentaram – e estão prestando serviço à Administração nessa condição, ao passo que vários órgãos contam com servidores efetivos já aposentados, que retornam ao trabalho como servidores comissionados (e assim figuram no portal de Dados Abertos da Prefeitura, posto que não gozam de estabilidade nessas condições).

Segundo os entrevistados, a presença de servidores das carreiras de APDO e AGPP é utilizada pelos burocratas da SF como *proxy* de capacidade institucional dos órgãos para “executar o próprio orçamento” – em sua maioria, os servidores da SF são integrantes dessas carreiras e da de Auditores Fiscais Tributários Municipais (AFTM).

#### *Nível micro: como operam os burocratas do orçamento*

Conforme apresentado na seção anterior, a passagem do nível macro para o nível micro envolve a incursão qualitativa sobre os instrumentos identificados no nível macro para controlar a execução orçamentária dos órgãos municipais. Esses instrumentos são criados, alterados e manipulados pela burocracia – tanto no polo dos “gastadores”, quanto no dos “guardiões” – a fim de pleitear, facilitar ou dificultar a realização de alterações. Os dados que corroboram esta etapa da análise provêm de entrevistas realizadas com pessoas que atuam ou já atuaram na execução orçamentária do município de São Paulo,

em ambos os polos já mencionados, e desempenharam papéis de tomadores de decisão na JOF, ou de burocratas de médio escalão no núcleo central de planejamento e execução orçamentária da Prefeitura, ou de nível operacional de órgãos setoriais responsáveis por gerir o orçamento de suas Pastas e instruir e acompanhar pedidos de alteração orçamentária. Complementam o material coletado nas entrevistas observações pessoais do autor na condição de gestor público municipal<sup>2</sup>, durante um período de três anos (2018 a 2021) em que atuou profissionalmente junto aos polos de “gastadores” e “guardiões”.

Como já apresentado no **Quadro 1**, há recorrências notáveis nas diferenças entre orçamento aprovado e orçamento atualizado entre os órgãos da Administração Direta. Somente a observação dos números agregados não torna evidente o motivo de tais alterações, mas todas elas estão relacionadas com a “política de adaptação” (RUBIN, 2019), segundo a qual a burocracia orçamentária municipal adequa e readequa a execução orçamentária conforme as restrições e contingências impostas pelo contexto. O envio da peça orçamentária à Câmara Municipal para deliberação e aprovação não é uma mera listagem de receitas e despesas para o ano seguinte: é necessário compreender o que está e do que não está contido nas dotações e rubricas ali presentes.

Por exemplo, anualmente, o orçamento da Secretaria de Mobilidade e Transportes vem sendo ampliado após a publicação da Lei Orçamentária Anual. A política de mobilidade e transportes da capital paulista envolve uma das maiores despesas do Município, que consiste na compensação tarifária do sistema de transporte público coletivo, segundo a qual a Prefeitura aporta a diferença que equaciona o custo dos contratos de concessão dos transporte coletivo frente ao valor pago pelos usuários por meio da tarifa – tema de grande destaque e discussão pública na última década, especialmente desde junho de 2013, quando grandes manifestações inicialmente motivadas pelo debate sobre o aumento das tarifas de transporte público tomaram lugar no espaço urbano. A diferença bilionária entre o valor agregado dos contratos de

---

<sup>2</sup> O autor é servidor municipal efetivo (concurado) e ocupa o cargo de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, na Prefeitura do Município de São Paulo, desde junho de 2016. Até junho de 2019, atuou em unidade técnica de um órgão setorial do Município. De junho de 2019 a janeiro de 2021, atuou como burocrata de médio escalão na unidade de administração e finanças de um órgão setorial, e desde fevereiro de 2021 atua como burocrata de médio escalão na unidade central de planejamento e orçamento da Prefeitura. Todas as chefias imediatas estiveram cientes da condição paralela de pesquisador do tema e aceitaram o registro de notas pessoais e a realização de entrevistas com servidores públicos, desde que resguardadas as identidades dos entrevistados e as informações restritas ou sigilosas inerentes à atividade administrativa.

transporte e o valor pago pelos usuários por meio da tarifa corresponde, grosso modo, ao valor pago em compensação tarifária do sistema pela Prefeitura aos prestadores de serviço. Enviar o projeto de lei do orçamento com um valor maior ou menor dedicado a essa despesa tem efeito direto sobre as discussões e negociações que serão feitas em torno do valor remunerado a título de compensação tarifária durante o ano. E, considerando o incrementalismo – e a dinâmica de equilíbrio pontuado (BAUMGARTNER & JONES, 1993) – do orçamento público em geral, uma ampliação do valor orçado para esse tipo de despesa já no momento de apresentação do planejamento poderia, na visão dos gestores entrevistados, estabelecer um “piso irreversível” para os anos seguintes, dificultando futuras negociações com vistas à redução dos custos desses contratos, além de antecipar discussões públicas do momento da execução orçamentária para o momento do planejamento, com potenciais efeitos decisivos para o conjunto da peça orçamentária.

Dessa forma, a decisão de orçar para esse tipo de despesa um valor inferior ao executado no ano anterior envolve uma racionalidade que contempla o nível de exposição política da despesa em si, os custos potenciais para as futuras etapas de planejamento e a própria possibilidade de readequar as despesas durante o andar do exercício financeiro. A mesma racionalidade também está presente no planejamento de outras despesas, mas em sentido contrário: os gestores não reduzem o valor orçado, mas empregam os instrumentos do congelamento e da programação de cotas para controlar o ritmo de execução das despesas em questão, após a aprovação da LOA, e condicionam a liberação desses recursos a medidas de melhoria de gestão, redução de custos ou oferecimento de contrapartida com recursos de outras dotações. No caso de eventos críticos como a pandemia de Covid-19 e outros eventos não previstos que ocasionem a necessidade de ampliação rápida de gastos de um órgão, mas sem o aumento equivalente de receitas, os burocratas de médio escalão que gerenciam o orçamento municipal têm clareza e convicção sobre quais despesas podem, em suas perspectivas, ser imediatamente contingenciadas, caso não haja uma fonte de recursos adicionais não prevista no orçamento anual (como é o caso do superávit financeiro apurado no balanço do ano anterior, por exemplo).

Anualmente, a Secretaria da Fazenda atribui o limite de despesas que cada órgão e entidade terá para orçar suas despesas correntes e de capital, segregadas conforme sua natureza. Conforme observado pelo autor e confirmado em entrevistas, o parâmetro é

baseado numa média ponderada dos valores do orçamento dos últimos dois a três anos, considerando (i) o valor efetivamente gasto, (ii) o limite oferecido, (iii) a vinculação da despesa com o Programa de Metas, e (iv) outros fatores que limitem o valor máximo ou mínimo da despesa em questão, conforme os parágrafos anteriores. Começa aí o jogo orçamentário do ano seguinte, marcado por uma intensa assimetria de informações entre diferentes dimensões de agentes e principais: a SF – “guardiã”, e por vezes acusada pelos demais órgãos de estar muito mais preocupada com o equilíbrio fiscal do Município do que com a entrega de serviços e políticas públicas – conhece a execução orçamentária pregressa de toda a Prefeitura e, com instrumentos como o PMO e o Anexo IV, reúne evidências da necessidade futura dos órgãos por mais recursos. Todavia, cada órgão – “gastador” – preenche seus formulários e planilhas de maneira a garantir os recursos que precisa, e para isso pode instruir os processos de maneira a superestimar suas necessidades, já que a expectativa predominante é a de que a Fazenda reduza a disponibilidade dos recursos solicitados. Como resultado, o orçamento é planejado de maneira incremental: a SF tende a estabelecer um limite muito próximo ao valor dos últimos orçamentos do órgão, com pequeno reajuste, a menos que o Programa de Metas ou o núcleo de governo tenham determinado o aumento das despesas daquele órgão.

Por outro lado, como evidenciam as entrevistas, os mesmos “gastadores” podem operar como “guardiões”, e vice-versa. Dentro de um órgão setorial, o núcleo de administração e finanças tem a consciência de que os recursos liberados pela SF são escassos, e podem, de antemão, procurar otimizar o planejamento de suas despesas para que as necessidades das unidades técnicas, ainda que muito superiores aos valores do orçamento atual, sequer sejam apresentadas à SF. Ou, de outra forma, com o decorrer do ano, o mesmo núcleo de administração e finanças pode observar que o ritmo de execução do orçamento vigente é inferior ao planejado inicialmente e, sabendo que a SF observa a execução pregressa para liberar recursos nos próximos exercícios, pressiona as unidades técnicas para que executem suas atividades e políticas públicas para gastar os recursos disponíveis ao máximo possível, a fim de, no próximo ano, garantir ao menos o mesmo “patamar” no orçamento. Em geral, essa racionalidade também se encontra nos gabinetes dos órgãos setoriais, onde os Secretários Municipais se preocupam em não ter seus orçamentos reduzidos.

Esse contexto também pode favorecer alterações orçamentárias. Observações pessoais do autor, corroboradas em entrevistas com burocratas, evidenciam que o momento do ano e a vinculação do objeto potencial de gasto com o Programa de Metas ou com a pauta institucional do órgão são fatores importantes para o remanejamento ou a liberação de recursos para itens de despesa que não estavam previamente planejados. Gestores entendem a importância de “não deixar sobrar recurso”, especialmente a partir do terceiro trimestre do ano. Mas, para que esses pedidos sejam aprovados em tempo hábil, os vínculos pessoais entre burocratas fazem diferença. Segundo indicado nas entrevistas, servidores das carreiras de APDO-Contadores ou AGPP no núcleo de administração e finanças distinguem-se daqueles que possuem servidores comissionados, na medida em que atuam na Prefeitura há mais tempo, gozam de estabilidade (então, são menos rotativos), conhecem os burocratas da SF e o roteiro de análise de PMO, beneficiando-se desses recursos para intermediar pedidos, instruí-los de maneira calculada para que sejam analisados mais rapidamente e acionar contatos na SF em busca de apoio para apressar essas análises. Esse cenário é compatível com aquele narrado por Lotta & Cavalcante (2015): os burocratas são “seres relacionais”, interagem e se articulam com uma rede de atores, e se diferenciam de acordo com sua capacidade de negociação e com sua proximidade em relação aos diversos órgãos, atuando de forma relativamente autônoma e discricionária (LOTTA & CAVALCANTE, 2015).

## **Conclusão**

A definição das despesas do município de São Paulo no orçamento anual não se restringe à etapa de planejamento orçamentário, mas pode se estender durante todo o exercício financeiro em questão. Em alguns casos, o padrão de alterações orçamentárias de um órgão pode ser muito recorrente, assim como em outros ele pode ser intermitente, a depender de fatores contextuais.

Os dados analisados evidenciam que a distribuição de burocratas estáveis e comissionados na estrutura administrativa municipal produz efeitos sobre a capacidade de cada órgão para pleitear e obter alterações orçamentárias. A natureza relacional da burocracia orçamentária, bem como suas habilidades para manusear instrumentos e

informações, são importantes para influenciar o nível de sucesso de cada órgão nesses pedidos, e a presença de uma burocracia estável tende a favorecê-los.

Diferentemente do que talvez fosse esperado à primeira vista, as alterações orçamentárias não são derivadas apenas de mau planejamento, ou do surgimento de novas despesas durante o decorrer do exercício financeiro. Muitas vezes, as alterações podem resultar de escolhas conscientes dos gestores durante a etapa de planejamento, uma vez que as despesas podem ser orçadas a menor em relação ao seu valor efetivo, seja por sensibilidade de uma despesa específica ao contexto político, seja pelo surgimento (ou pela frustração) de fontes de recurso não previstas anteriormente, como superávit financeiro ou a oferta de emendas parlamentares (GODOY, 2020). Mudanças de agenda política e vinculação com a agenda prioritária do governo – inclusive derivadas do contexto político e econômico mais amplo, como é o caso da recuperação econômica pós-pandemia de Covid-19, por exemplo – também podem ser fatores que ocasionam a necessidade de alterações orçamentárias.

Para ditar o ritmo de execução de despesas e criar obstáculos às alterações de orçamento, os burocratas e gestores dos núcleos decisórios criam, alteram e manipulam instrumentos de controle do planejamento e da realização dos gastos públicos por parte dos órgãos setoriais, que por sua vez operam de maneira a seus próprios interesses e, para isso, também agem de forma racional. A exigência do preenchimento de formulários específicos e do atendimento de novos requisitos deriva da experiência dessa burocracia nos exercícios anteriores: de um lado, “guardiões” procuram disciplinar o gasto público e garantir o equilíbrio fiscal; de outro, “gastadores” procuram garantir a manutenção de um patamar mínimo de disponibilidade de recursos para a execução de suas ações, muitas vezes em momento adiantado do ano, quando se faz necessário “correr para não perder o recurso”.

Como apresentado na introdução, este artigo sumariza resultados preliminares de uma pesquisa em andamento. Próximos passos na agenda de pesquisa incluem (i) detalhar as alterações orçamentárias por época ou mês do ano, para precisar esse argumento; (ii) especificar perfil e atuação da burocracia orçamentária nos núcleos central e setoriais de orçamento; e (iii) sistematizar os instrumentos e seus usos por parte de cada perfil ou núcleo, de maneira a viabilizar comparações com outros casos, explorando os papéis de “gastadores” e “guardiões”.

## Referências bibliográficas

- ABERS, R.; KECK, M. (2013). **Practical authority: agency and institutional change in Brazilian water politics**. New York: Oxford University Press.
- BAUMGARTNER, F. et al. (2017) Budgetary change in authoritarian and democratic regimes, **Journal of European Public Policy**, 24:6, pp. 792-808, DOI: 10.1080/13501763.2017.1296482
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B. (1993) **Agendas and Instability in American Politics**, Chicago: University of Chicago Press.
- BENDIX, R. (1952). **Bureaucracy and the problem of power**. In: MERTON, R. K. et al. (Ed.). Reader in bureaucracy. 4. ed. New York: Free Press.
- BREUNIG, C. (2006) The more things change, the more things stay the same: a comparative analysis of budget punctuations, **Journal of European Public Policy**, 13:7. pp. 1069-1085, DOI: 10.1080/13501760600924167
- BREUNIG, C.; KOSKI, C.; MORTENSEN, P. (2010) Stability and punctuations in public spending: a comparative study of budget functions, **Journal of Public Administration Research and Theory** 20 (3). pp. 703–722.
- CAPELLA, A. (2016) “Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças”. **Cad. EBAPE.BR**, v.14, Edição Especial, Artigo 5, Rio de Janeiro, pp. 486-505.
- CAPELLA, A. (2018) **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP.
- CARDOSO, L; MARENCO, A. (2019) “Qualidade Burocrática e Performance Estatal: Desvendando a caixa preta do município”. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 11, núm. 4. Universidade Federal de Viçosa. pp. 1-21.
- CARPENTER, D. (2001). **The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928**. Woodstock: Princeton University Press.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (2015). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP.

- CITI, M. (2013) EU budgetary dynamics: incremental or punctuated equilibrium?, **Journal of European Public Policy**, 20:8, 1157-1173, DOI: 10.1080/13501763.2012.760333
- CURRIE, G.; PROCTER, S. (2005). “The antecedents of middle managers’ strategic contribution: the case of a professional”. **Journal of Management Studies**, v. 42, n. 7, p. 99-117.
- GODOY, S. R. (2020). **Burocracia e política na execução orçamentária em São Paulo: como funcionam as emendas parlamentares**. In: X Seminário Discente da Pós-graduação em Ciência Política da USP.
- GUIMARÃES, F. (2012). “A autonomia burocrática das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional”. **Contexto Internacional**, v.34 n. 1, pp. 255-310.
- HALL, P.; TAYLOR, R. (2003) “As três versões do neoinstitucionalismo”. **Lua Nova**, n. 58. [online] Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010)> Acesso em 29 ago 2021.
- HOWLETT, M. (2011). “Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using Canadian data. **Review of Policy Research**, v. 28, n. 3, p. 247-263.
- HOWLETT, M; MUKHERJEE, I. “Policy formulation: where knowledge meets power in the policy process”. In: Howlett, M.; Mukherjee, I. **Handbook of Policy Formulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.
- HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. (2013). **Política pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier.
- HUBER, J.; SHIPAN, C. (2002). **Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy**. Cambridge University Press.
- JONES, B.; BAUMGARTNER, F. (2005) **The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems**, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- KIEWIET, R.; MCCUBBINS, M. (1991). **The logic of delegation: congressional parties and appropriations process**. The Chicago University Press.

- KURATKO, D.; IRELAND, R.; COVIN, J.; HORNSBY, J. (2005). “A model of middle-level managers’ entrepreneurial behavior”. **Entrepreneurship Theory & Practice**, p. 699-716.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (2007). “Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”. Em: **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 1, p. 1-21.
- LIPSKY, M. (1980). **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation.
- LOTTA, G. (2015). **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- LOTTA, G.; CAVALCANTE, P. (2015). “Perfis, trajetórias e relações: em busca de uma análise abrangente dos burocratas de médio escalão do Governo Federal”. CAVALCANTE, P; LOTTA, G. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP.
- LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. (2015) “Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas”. CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP.
- LOTTA, G.; SANTIAGO, A. (2018). “Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo da burocracia”. **BIB n. 83**, 1/2017, pp. 21-42.
- MARQUES, E. (1997), “Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos”. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB, n. 43, 1º semestre de 1997**. Rio de Janeiro: ANPOCS.
- PERES, U. Análise da governança do orçamento público. In: Marques, Eduardo (org.) **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: Unesp. 2018. pp. 111-140.
- PETERS, G. **The Politics of Bureaucracy**. London: Routledge. 2001.
- RUBIN, I. **The Politics of Public Budgeting: getting and spending, borrowing and balancing**. 9<sup>th</sup> edition. Washington DC: CQ Press. 2019.
- SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Oxford: Westview Press, 1999.

- SABATIER, P.; WEIBLE, C. (2007). “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications”. SABATIER (ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO: Westview Press, p. 189–222.
- SÃO PAULO (Município). **Execução orçamentária**. [online] Disponível em <<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>> Acesso 30 ago 2021.
- SÃO PAULO (Município). **Dados abertos**. [online] Disponível em <[http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt\\_PT/group/financas](http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/group/financas)> Acesso 30 ago 2021.
- SKOCPOL, T. (1985), “Bringing the State Back In: strategies of analysis in current research”. EVANS, P; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press.
- SOUZA, C. (2006). “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. **Sociologias**, ano 8 n° 16. Porto Alegre, pp. 20-45.
- STIGLITZ, J. (1989). “Principal-agent”. In: EATWELL, J. et al. (Ed.) **The new Palgrave dictionary of economics**. Nova Iorque: Stockton Press.
- WILDAVSKY, A. (1975). *A comparative theory of budgetary processes*. Little, Brown [and] Company.