



**AValiação DO CUSTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO CONGRESSO  
NACIONAL: O CASO DO PROGRAMA DE SUSTENTAÇÃO DO  
INVESTIMENTO**

**POLICY COSTING BY THE NATIONAL CONGRESS: THE CASE OF THE  
INVESTMENT SUPPORT PROGRAM**

**EVALUACIÓN DEL COSTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR EL CONGRESO  
NACIONAL: EL CASO DEL PROGRAMA DE SUSTENTACIÓN DE LA  
INVERSIÓN**

Paulo Roberto Simão Bijos \*

**Resumo:** Mediante estudo de caso sobre o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), o artigo busca conhecer em que extensão e sob que condições o Congresso Nacional avalia o custo de políticas públicas submetidas à sua apreciação. De início, o artigo apresenta uma visão geral do PSI, seguida da análise sobre condicionantes normativas à avaliação do custo de políticas. Ato contínuo, o estudo analisa criticamente as estimativas de custos apresentadas pelo Executivo, bem como a atuação do Legislativo em relação a essas estimativas. A pesquisa se utiliza do enfoque institucionalista, centrada no conceito de conjunturas críticas, e conclui que o Congresso Nacional, em regra, não atuou com rigor na avaliação dos custos do PSI, tendo desempenhado papel relevante quanto a esse quesito somente no bojo da crise política e econômica experimentada às vésperas de encerramento do programa.

**Palavras-Chave:** Custo de políticas públicas; Programa de Sustentação do Investimento; conjunturas críticas; espaço fiscal; subsídios creditícios.

**Abstract:** Through a case study on the *Programa de Sustentação do Investimento* (PSI), the article aims to understand in what extent and under what circumstances the National Congress evaluates the cost of public policies submitted to its appreciation. At first, the

\* Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Mestrando em Poder Legislativo pelo Cefor.

article presents an overview of the PSI, followed by the analysis of normative constraints to policy costing. Then, the study critically analyzes the cost estimates presented by the Executive, as well as the Legislative stance in relation to these estimates. The research uses the institutionalist approach, centered on the concept of critical junctures, and concludes that the National Congress, as a rule, did not act rigorously in the costing of the PSI, playing a relevant role in this field only in the context of the political and economic crisis experienced on the eve of program closure.

**Keywords:** Policy costing; Programa de Sustentação do Investimento; critical junctures; fiscal space; credit subsidies.

**Resumen:** Mediante estudio de caso sobre el Programa de Sustentación de la Inversión (PSI), el artículo busca conocer en qué extensión y bajo qué condiciones el Congreso Nacional evalúa el costo de políticas públicas sometidas a su apreciación. En principio, el artículo presenta una visión general del PSI, seguida del análisis sobre condicionantes normativos a la evaluación del costo de políticas. A continuación, el estudio analiza críticamente las estimaciones de costos presentadas por el Ejecutivo, así como la actuación del Legislativo en relación a esas estimaciones. La investigación se utiliza del enfoque institucionalista, centrada en el concepto de coyunturas críticas, y concluye que el Congreso Nacional, por regla general, no actuó con rigor en la evaluación de los costos del PSI, habiendo desempeñado un papel relevante en cuanto a ese tema sólo en el seno de la crisis política y económica experimentada en las vísperas de cierre del programa.

**Palabras clave:** Costo de políticas públicas; Programa de Apoyo a la Inversión; coyunturas críticas; espacio fiscal; subvenciones crediticias.

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo trata do aspecto fiscal de políticas públicas. Busca-se conhecer em que extensão e sob que condições o Congresso Nacional avalia o custo de novas políticas antes da sua implementação. Para alcançar esse objetivo, recorre-se a estudo de caso sobre o Programa de Sustentação do Investimento, a fim de fundamentar empiricamente a produção de conhecimento proposta.

A escolha da abordagem temporal *ex ante*, isto é, previamente à implementação da política, justifica-se por princípio republicano, pois, na gestão da coisa pública, intervenções do Estado não deveriam ser aprovadas sem que fosse dada transparência, de antemão, sobre o seu custo estimado para os cofres públicos.

Além disso, como não há espaço fiscal para a agregação ilimitada de novas políticas, estas devem ser previamente julgadas não apenas pelo seu mérito, em termos de benefícios esperados, mas também pela sua conformidade com a capacidade financeira do Estado. Sem essa conformação, o setor público se expõe à sobrecarga e não se criam condições de antevisão para prevenir crises fiscais. Esse é, afinal, o entendimento positivado na Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual estatui, em seu art. 1º, § 1º, que a responsabilidade na gestão fiscal “pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (BRASIL, 2000).

A avaliação *ex ante* do custo de políticas públicas (*policy costing*), ademais, revela-se essencial como ponto de controle para a realização de fiscalizações *ex post*, ou seja, durante ou após a implementação da política. Do contrário, não há como avaliar se os custos da política superaram ou não suas expectativas.

Em relação a esse aspecto, o caso do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) é revelador. As estimativas de impactos fiscais inicialmente disponíveis, por serem limitadas a apenas uma parcela das despesas associadas ao programa, não representaram uma base de comparação adequada em relação ao custo total apurado após o seu encerramento. Não bastasse isso, verificou-se, no bojo de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) atinente às chamadas “pedaladas fiscais”, que o governo federal passou a postergar os pagamentos das despesas com o PSI (BRASIL, 2015c), as quais vinham sendo suportadas por instituição financeira federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Nesse cenário, o PSI restou atraído ao centro das discussões que culminaram: (i) no parecer prévio do TCU, emitido em 2015, que opinou pela rejeição<sup>1</sup> das contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2014 (BRASIL, 2015d); e (ii) na

---

<sup>1</sup> Cabe ao TCU emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. O julgamento dessas contas compete ao Congresso Nacional.

denúncia por crime de responsabilidade que ensejou, em 2016, o *impeachment* do Presidente da República (BRASIL, 2016c)<sup>2</sup>.

Independentemente dos desfechos políticos advindos dessas discussões, e não é disso que este estudo se ocupa, os episódios mencionados corroboram o entendimento de que políticas públicas devem ser julgadas não apenas pelo seu mérito, mas também pela sua conformidade com a capacidade financeira do Estado, cabendo ao Poder Legislativo tutelar essa conformação na qualidade de titular do controle externo<sup>3</sup>.

Por esse prisma, a presente pesquisa se detém à investigação da forma de atuação do Congresso Nacional em relação à avaliação do custo de políticas públicas, por meio de estudo de caso. Dado esse escopo, o artigo apresenta, de início, uma visão geral do PSI, a fim de retratar sua lógica de geração de custos. Ato contínuo, analisa as condicionantes normativas à avaliação *ex ante* do custo de políticas públicas, procedendo-se à tabulação e análise crítica das estimativas apresentadas pelo Executivo sobre os custos do PSI. De posse desses elementos, o artigo examina a forma atuação do Congresso Nacional em relação à avaliação *ex ante* dos custos do programa. Por fim, são tecidas considerações quanto aos resultados obtidos e potenciais identificados para estudos futuros.

Metodologicamente, o artigo é amparado em fontes documentais que acompanharam a tramitação, no Congresso Nacional, das proposições legislativas concernentes ao PSI. Complementarmente, a pesquisa se utiliza do enfoque institucionalista a fim de avaliar se alterações no padrão de comportamento do Congresso Nacional, no tocante à avaliação do custo de políticas públicas, podem ser interpretadas à luz de conjunturas críticas (*critical junctures*) subjacentes ao período histórico examinado. A hipótese é a de que o Congresso Nacional passa a atuar de forma mais rigorosa no controle do custo de políticas públicas apenas em momentos de crise, em especial quando implicam deterioração fiscal e revitalizam a noção de escassez.

---

<sup>2</sup> As postergações de pagamento concernentes ao PSI foram mencionadas na contextualização do parecer do Senado que concluiu pela procedência da denúncia, mas não consistiram em objeto específico de julgamento, já que o corte temporal do processo de *impeachment* se limitou ao segundo mandato presidencial, iniciado em 2015. Por esse motivo, no que tange a postergações de pagamentos, o julgamento ao final se limitou às operações realizadas no âmbito do *Plano Safra*, junto ao Banco do Brasil, apontadas pela denúncia como extensíveis a 2015.

<sup>3</sup> Destaca-se nesse sentido que, nos termos do art. 70, *caput*, da Constituição de 1988, cabe ao Congresso Nacional, no âmbito federal, o exercício de “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”, mediante controle externo.

## 2. O CASO DO PSI: VISÃO GERAL DO PROGRAMA E LÓGICA DE CUSTOS

Para efeitos deste estudo, o PSI pode ser definido como um conjunto de medidas fiscais de natureza anticíclica, instituídas pelo governo federal com o objetivo de estimular a economia nacional por intermédio da disponibilização, em caráter temporário, de crédito subsidiado ao setor produtivo. A base legal para a instituição do programa foi dada pela Medida Provisória 465, de 29 de junho de 2009 (MP 465/2009), editada em contexto de crise econômica, conforme exposto no seguinte fragmento de sua exposição de motivos:

5. A urgência e a relevância da Medida ora proposta se justificam pela necessidade da implementação, no curto prazo, de ações governamentais capazes de arrefecer os impactos da crise mundial sobre a economia brasileira, em especial evitar danos à produção e à indústria, com conseqüente reflexo sobre os postos de trabalho, bem como de medidas que promovam condições para retomada do crescimento econômico (BRASIL, 2009c).

Convém esclarecer, todavia, que a MP 465/2009 não instituiu de forma expressa o “Programa de Sustentação de Investimento”, e nem houve lei ou decreto presidencial que o fizesse. No que importa para este estudo, o que a MP 465/2009 realizou de mais importante foi autorizar as subvenções econômicas que caracterizaram o programa. O conjunto de medidas que aqui se denominam PSI, na esteira da utilização desse título pelo próprio governo federal, consistia na oferta de “crédito barato” em financiamentos concedidos pelo BNDES para a aquisição e produção de bens de capital<sup>4</sup>. Nessas operações, para que o referido banco público pudesse ofertar crédito subsidiado ao setor privado, cabia à União, em compensação, conceder subvenção ao BNDES. E para que isso fosse juridicamente possível – em observância ao art. 167, VIII, da Constituição, e ao art. 26 da LRF – foi necessária autorização legislativa específica, concedida justamente pela MP 465/2009 (convertida na Lei 12.096, de 24 de novembro de 2009), nos seguintes termos:

Art. 1º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2009, destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica.

[...]

---

<sup>4</sup> Inicialmente ao BNDES e, posteriormente (por força da Lei 12.453, de 2011), também à Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), neste caso nas operações de financiamentos destinadas exclusivamente para a modalidade de inovação tecnológica.

§ 1º O valor total dos financiamentos subvencionados pela União fica limitado ao montante de até R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais).

§ 2º A equalização de juros de que trata o caput corresponderá ao diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte dos recursos, acrescido da remuneração do BNDES e dos agentes financeiros por este credenciados (BRASIL, 2009d).

De posse dessas informações, depreende-se que a estrutura básica de custos do PSI gravita em torno da necessidade de “equalização de taxas de juros”, sob a seguinte lógica: (i) de um lado, o BNDES é instituição financeira oficial, e seu custo básico de captação correspondia (BRASIL, 2018c) à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP); (ii) de outro, na qualidade de agente operador do PSI, o BNDES se sujeitou, por força de política pública, a conceder financiamentos ao setor produtivo em condições determinadas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Ministério da Fazenda, a taxas inferiores ao seu custo de captação; e (iii) o BNDES passou a receber, em contrapartida, recursos federais a título de equalização de taxas de juros, razão pela qual as leis orçamentárias anuais da União têm previsto ação orçamentária específica<sup>5</sup> para esse fim.

Nesse caso, pelo fato de tais despesas figurarem nos orçamentos anuais e implicarem desembolsos por parte da União, tais subsídios são chamados de “explícitos”, ou então “financeiros”. Ocorre que, em acréscimo a esses subsídios explícitos, ainda há outra parcela de custos do programa, relativa aos denominados subsídios “creditícios”, também chamados de subsídios “implícitos”. Isso porque, para viabilizar o volume de financiamentos concedidos no âmbito do PSI, a União passou a emitir títulos da dívida pública a fim de capitalizar o BNDES. Tal expediente foi viabilizado, por exemplo, pela Medida Provisória 453, de 22 de Janeiro de 2009, convertida na Lei 11.948/2009, que autorizou a União a conceder crédito ao BNDES no montante de até R\$ 100,0 bilhões (BRASIL, 2009b). Nesse tipo de situação, a União incorria em custos de captação de mercado, *grosso modo* à taxa Selic<sup>6</sup>, e era remunerada pelo BNDES, *grosso modo*, com base na TJLP. A cobertura de tal “*spread* negativo” coube aos cofres públicos e, ao contrário do que ocorre com os subsídios financeiros, não há rubrica orçamentária explícita para esse fim<sup>7</sup>. Os custos, afinal, são apenas implicitamente apurados, conforme

---

<sup>5</sup> Ação 000K – “Subvenção Econômica em Operações de Financiamento no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento e do Programa Emergencial de Reconstrução de Municípios Afetados por Desastres Naturais (Leis nº 12.096, de 2009 e nº 12.409, de 2011)” (BRASIL, 2015b).

<sup>6</sup> Taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic).

<sup>7</sup> Muito embora em um lado da equação – o das despesas – o orçamento preveja o pagamento das despesas com juros.

exposição pormenorizada apresentada por Júnior e Bijos (2017).

O seguinte exemplo ajuda a ilustrar, de forma simplificada, a lógica de custos totais do PSI, sob as seguintes premissas hipotéticas: (i) a União captava recursos no mercado à taxa de 14% ao ano (taxa Selic) e disponibilizava recursos ao BNDES à taxa de 7% ao ano (TJLP); (ii) o BNDES, por seu turno, concedia financiamentos à taxa de 3% ao ano (taxa do PSI); e (iii) o volume de recursos captados e de financiamentos concedidos era de R\$ 44,0 bilhões. Nessa situação, as despesas anuais com subsídios explícitos corresponderiam a R\$ 1,7 bilhão  $[(7\% - 3\%) \times R\$ 44,0 \text{ bilhões}]$ . Os subsídios implícitos anuais, em acréscimo, seriam de R\$ 3,1 bilhões  $[(14\% - 7\%) \times R\$ 44,0 \text{ bilhões}]$ . O custo anual do programa, portanto, seria de R\$ 4,8 bilhões.

Demonstrada a lógica dos custos fiscais do PSI, passa-se à análise das condicionantes normativas à avaliação *ex ante* do custo de políticas públicas, aplicáveis à época de instituição e vigência do programa.

### **3. CONDICIONANTES NORMATIVAS PARA A AVALIAÇÃO EX ANTE DO CUSTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Considerando que o PSI foi instituído por intermédio de medida provisória editada pelo Presidente da República, importa observar, em primeiro lugar, que essa espécie legislativa deve observância à Lei Complementar 95, de 1998, que é a norma nacional responsável por disciplinar a elaboração das leis, em cumprimento ao disposto art. 59, parágrafo único, da Constituição. Durante o período compreendido entre a instituição, prorrogação e encerramento do PSI (2009-2015), a citada lei era regulamentada, no âmbito do Poder Executivo Federal, pelo Decreto 4.176, de 2002. No que importa ao escopo deste estudo, convém reproduzir as seguintes disposições nele contidas:

#### **DECRETO Nº 4.176, DE 28 DE MARÇO DE 2002**

Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

[...]

#### **ANEXO I**

## QUESTÕES QUE DEVEM SER ANALISADAS NA ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO

[...]

2.3. Quais os instrumentos de ação que parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos: [...]

- custos e despesas para o orçamento público;

[...]

12. Existe uma relação equilibrada entre custos e benefícios?

[...]

12.3. As medidas pretendidas impõem despesas adicionais ao orçamento da União, dos Estados e dos Municípios? Quais as possibilidades existentes para enfrentarem esses custos adicionais?

12.4. Procedeu-se à análise da relação custo-benefício? A que conclusão se chegou? (BRASIL, 2002a).

Em que pese conter referência expressa à necessidade de análise de custos e de benefícios de políticas públicas<sup>8</sup>, a norma em exame não fazia menção à metodologia a ser adotada para esse fim. Abordagem recente desenvolvida pelo governo federal sugere que uma análise dessa natureza envolve os seguintes aspectos:

### 3 ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO

Um fluxo de trabalho usual na análise de custo-benefício (ACB) compreende: i) definição de custos e benefícios relevantes; ii) seleção de programas alternativos; iii) catalogação e previsão quantitativa dos impactos; iv) monetização de custos e benefícios; v) desconto e cálculo do valor presente líquido do programa; e vi) análise de sensibilidade. Após estas etapas, o gestor deve ser capaz de decidir entre uma das alternativas analisadas (BRASIL, 2018e, p. 173).

Imprescindível ressaltar, entretanto, que em função do escopo essencialmente fiscal deste artigo, a presente pesquisa não se ocupa com a identificação dos custos mais amplos de políticas públicas<sup>9</sup>, típicos de análises de custo-benefício, a exemplo das apresentadas por Meneguín e Silva (2017). O que se pretende examinar, tão somente, é o dimensionamento dos custos brutos do PSI para as finanças públicas. No caso vertente, como visto, o custo fiscal do programa corresponde à soma das despesas com subsídios explícitos e implícitos.

---

<sup>8</sup> Cabe registrar que, mais recentemente, foi editado o Decreto 9.203, de 2017, o qual inclui – como diretriz da governança pública federal – a aferição, sempre que possível, dos “custos e benefícios” das propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas (art. 4º, VII).

<sup>9</sup> Tais como os custos incidentes sobre a parcela da iniciativa privada atingida pela política pública.



Comentadas as disposições contidas no Decreto 4.176, de 2002, que incidiu durante a vigência do PSI, convém registrar que a norma regulamentadora da matéria, atualmente em vigor, é o Decreto 9.191/2017, o qual repete a disciplina já examinada e agrega duas novas previsões: (i) passa a requerer a demonstração da compatibilidade da proposta com os tetos de gastos instituídos pelo “novo regime fiscal” (item 16.7); e (ii) exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro da proposição, no exercício em que a norma entrar em vigor e nos dois subsequentes (BRASIL, 2017a). Essa última exigência, em particular, é pertinente ao presente estudo porque repisa determinação imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, já aplicável no período de vigência do PSI. Trata-se da exigência de estimativa demandada pelos arts. 16 e 17 da LRF, *verbis*:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; [...]

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas. [...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio (BRASIL, 2000).

Esse é, por sinal, o principal comando normativo que incide sobre a atuação do Congresso Nacional no que tange à avaliação da repercussão fiscal de políticas públicas, em especial no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados<sup>10</sup>. O Senado Federal, embora não conte com instância dotada de atribuição semelhante, ainda assim participa desse tipo de análise no caso específico de medidas provisórias, já que a Constituição de 1988 prevê, em seu art. 62, § 9º, que cabe à “comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

---

<sup>10</sup> De acordo com o art. 32, inciso X, alínea “h”, e art. 54, inciso II, da Resolução 17, de 1989, que aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete à CFT emitir parecer, em caráter terminativo, sobre a adequação financeira ou orçamentária de proposições legislativas proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública (BRASIL, 1989).

Ao disciplinar a matéria, a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002 (Resolução 1/2002-CN), dispõe que comissão mista responsável por emitir parecer sobre medida provisória deve examinar a respectiva compatibilidade e adequação orçamentária e financeira respectiva (BRASIL, 2002b). Essa norma se aplica diretamente ao presente estudo, já que o PSI foi instituído com base na já citada MP 465/2009, e que as alterações no programa, ao longo de sua vigência, também foram implementadas por medidas provisórias.

Portanto, a norma de apreciação do impacto fiscal dessas medidas exige que o Congresso Nacional considere as projeções de médio prazo relativas ao ano em curso e aos dois exercícios subsequentes (lógica “1+2”), tal como definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa sistemática, se por um lado é útil para captar o impacto fiscal mais imediato das inovações em políticas públicas, por outro pode se revelar insuficiente como instrumento de aferição do custo fiscal global de novas políticas, em especial para políticas com efeitos fiscais de longa duração.

#### **4. ABORDAGEM TEÓRICA**

De posse das condicionantes normativas concernentes à avaliação do custo de políticas públicas, os tópicos seguintes passam a analisar criticamente as estimativas de custos apresentadas pelo Executivo, bem como a atuação do Legislativo em relação a essas estimativas.

Como pano de fundo, a análise empreendida prestigia o papel do Poder Legislativo como instrumento republicano de freios e contrapesos (*checks and balances*). Adota-se, portanto, a premissa de que o nível de rigor aplicado pelo Legislativo, na avaliação do custo de políticas públicas submetidas à sua apreciação, também reflete a propensão do Legislativo, como um todo, de se contrapor ao Executivo.

Essa propensão, no Brasil, é influenciada pela lógica do presidencialismo de coalizão. Conforme salientado por Bittencourt (2012), o Executivo brasileiro dispõe de uma “caixa de ferramentas” efetiva para gerenciar coalizões em prol da governabilidade, a qual inclui, entre outros instrumentos<sup>11</sup>, a possibilidade de repartição de cargos de

---

<sup>11</sup> As emendas parlamentares ao orçamento também são apontadas, tradicionalmente, como ferramentas importantes de gestão do presidencialismo de coalizão (BITTENCOURT, 2012). Considerando, porém, que a Emenda Constitucional 86, de 2015, tornou obrigatória a execução dessas emendas, caberá a estudos futuros a demonstração de que tais instrumentos ainda se mostram relevantes para esse fim.

direção política a parlamentares que apoiam o governo. De acordo com o mesmo autor, essa lógica de interação entre Legislativo e Executivo condiciona fortemente a atuação dos agentes políticos.

A compreensão desse arcabouço político é especialmente útil para elucidar por que a propensão de fiscalização do Legislativo tem se demonstrado pouco expressiva na prática, salvo em momentos de crise. De fato, embora caibam ao Legislativo, na teoria e no ordenamento jurídico, as funções de legislar e fiscalizar, o que se tem observado é a hipertrofia da primeira atribuição em detrimento da segunda. No ciclo orçamentário, por exemplo, conquanto o Congresso Nacional tenha cumprido a cada ano seu dever de autorizador de gastos (ao apreciar e votar a lei orçamentária anual), pouca atenção tem sido devotada ao julgamento das contas anuais prestadas pelo Presidente da República. Evidência disso é que desde 2002 não há contas presidenciais julgadas (BRASIL, 2018a), em que pese a exigência gravada no art. 49, inciso IX, da Constituição de 1988.

Já em contextos de crise, quando o Legislativo passa a se contrapor ao Executivo, a atuação fiscalizadora do parlamento tende a ser acionada com maior evidência. Basta notar o esforço atípico do Congresso Nacional, empregado no bojo do processo de *impeachment*, com o objetivo de apreciar as contas do Presidente da República: em 2016, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) aprovou cinco pareceres pendentes sobre as contas presidenciais, relativas aos anos de 2009 a 2013 (BRASIL, 2018a). Uma conjuntura crítica, em suma, provocou tensão entre os Poderes a ponto de motivar a alteração do padrão de comportamento do Legislativo que seria esperado em momentos de estabilidade no presidencialismo de coalizão.

A noção de conjuntura crítica, portanto, contribui para o propósito deste estudo de conhecer a forma de atuação do Congresso Nacional na avaliação do custo de políticas públicas submetidas à sua apreciação, na medida em que abrange variáveis contextuais que influenciam os padrões de comportamento do Legislativo<sup>12</sup>.

Sem qualquer pretensão de esgotar o significado de “conjuntura crítica” (*critical juncture*), neste estudo o referido conceito é particularizado, em consonância com a abordagem fiscal de Benz e Sonnicksen (2016), como uma janela para mudanças

---

<sup>12</sup> Embora essa interpretação também pudesse ser associada à abordagem de fiscalização legislativa do tipo “fire alarm”, teorizada por McCubbins e Schwartz (1984), adota-se neste artigo a premissa de que cabe ao legislativo exercer uma postura menos reativa no tocante à avaliação dos custos de políticas públicas.

institucionais, aberta por crises. No caso concreto em exame, ademais, a conjuntura crítica considerada decorre da crise econômico-fiscal e política experimentada em 2015. Em face desse recorte, não são analisados aspectos mais amplos comportados pelo referido conceito, tal como se observa nas abordagens da *narrativa analítica* (BATES *et al*, 2000; PRAÇA, 2009), que combinam, com maior profundidade e rigor metodológico, elementos do institucionalismo histórico com análises centradas na racionalidade individual, inerentes ao institucionalismo da escolha racional.

Nada obstante, o conceito de conjuntura crítica, neste artigo, dialoga com os modelos de dependência de trajetória (*path dependency*) e de equilíbrio pontuado que se extraem do institucionalismo histórico. No primeiro caso, a associação se justifica porque o modelo de dependência de trajetória<sup>13</sup>, segundo Procopiuck (2012, p. 128), ao mesmo tempo em que dedica atenção à narrativa de sequenciamentos históricos, para compreender trajetórias de eventos posteriores, também “mantém o foco nas contingências e na aleatoriedade para explicar a dinâmica causal de conjunturas críticas que dão origem àquelas trajetórias em evolução”. O modelo de equilíbrio pontuado, por seu turno, é apontado pelo mesmo autor como uma concepção de descontinuidade do tempo político em que períodos de mudanças institucionais moderadas são “interrompidas por rápidos e intensos períodos de transformação”, de modo que, durante esses períodos, “há tendência de crescimento de frustrações com os paradigmas em que se sustentam governos e seus padrões de decisão, e o despertar quanto à necessidade de alternativas” (PROCOPIUCK, 2012, p. 131-132).

Dois fatores essenciais, portanto, concorrem para a análise teórica centrada de conjunturas críticas com amparo na abordagem do institucionalismo histórico: (i) o reconhecimento de trajetórias de padrões político-decisórios relativamente estáveis; e (ii) a identificação da descontinuidade desses padrões institucionais, motivada por crises. Os tópicos seguintes se dedicam justamente a identificar se os elementos empíricos detectados no microcosmo da situação examinada permitem concluir pela ocorrência de eventos desse tipo.

---

<sup>13</sup> O conceito de dependência de trajetória está ligado à noção de que as instituições “tendem a incorporar rotinas e convenções e, por isso, são de difícil mudança” (PROCOPIUCK, 2012, p. 128).

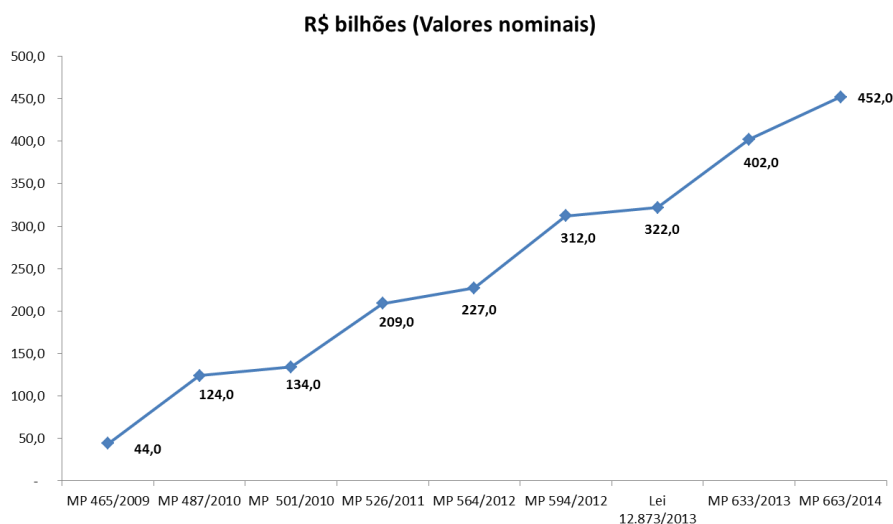
## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise empírica do caso concreto em estudo, desenvolvida adiante, parte do levantamento das medidas provisórias que inauguraram e alteraram o Programa de Sustentação do Investimento, com o mapeamento crítico das estimativas de custos informadas pelo Executivo, seguido da avaliação sobre a forma de atuação legislativa em relação a essas informações.

### 5.1. Estimativas do Executivo sobre os custos do PSI

A instituição do PSI ocorreu por intermédio da MP 465/2009 e foi seguida de sucessivas prorrogações e ampliações de escala do programa. Desse modo, a vigência do PSI, inicialmente limitada a 31 de dezembro de 2009, ao final se estendeu até 31 de dezembro de 2015, e o volume de financiamentos subsidiados, originariamente limitado a R\$ 44,0 bilhões, por fim alcançou R\$ 452,0 bilhões. Para que isso fosse possível foram editadas diversas medidas provisórias, conforme ilustrado no gráfico seguinte.

**Gráfico 1 – Limite de financiamentos<sup>14</sup> subsidiados pelo PSI**



Fontes: MP 465/2009, Lei 12.096/2009 e alterações. SILEG/CD. Elaboração própria.

Em suas exposições de motivos, essas medidas provisórias traziam informações

<sup>14</sup> Mesmo se fosse apurada em valores reais, atualizados até dezembro de 2014 (data de edição da última medida provisória em análise – MP 663/2014), a expansão de limites do programa também se revelaria expressiva. O valor inicial de R\$ 44,0 bilhões, por exemplo, corresponde a R\$ 60,2 bilhões quando atualizado pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de junho de 2009 a dezembro de 2014. Sob essa ótica, o limite final do PSI ainda seria 7,5 vezes superior ao valor inicial.

sobre custos estimados dos subsídios explícitos com ênfase na lógica “1+2”, ou seja, considerando-se o exercício em que cada norma entrou em vigor e os dois seguintes, tal como exigido pela LRF. Transcreve-se adiante, a título exemplificativo, excerto da exposição de motivos à MP 465/2009, que inaugura o programa:

6. [...] Quanto ao cumprimento dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, temos que as despesas do Tesouro Nacional com o pagamento da equalização dos juros no âmbito dos financiamentos foram calculadas no valor de R\$ 1.365.000.000,00, a serem pagos em 2010 e R\$ 1.277.000.000,00, em 2011. Observe-se que, para o presente exercício, não haverá despesas com o pagamento de equalização (BRASIL, 2009c).

Essa era, em síntese, a informação disponibilizada pelo Executivo sobre os custos do PSI, quando da edição da MP 465/2009 e, das nove normas constantes do Gráfico 1, a única que deixou de apresentar esse tipo de informação foi a Lei 12.827/2013<sup>15</sup>. Feita essa ressalva, a agregação das informações disponíveis nas exposições de motivos examinadas são consolidadas na Tabela 1 adiante.

**Tabela 1 – Estimativas Iniciais do Executivo sobre custos com subsídios explícitos**

Norma	Custos adicionais anuais (lógica "1+2")							I. Total "1+2"	II. Custos adicionais futuros	III. Total (I + II)
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015			
MP 465/2009	0,0	1,4	1,3	-	-	-	-	2,6	N/D	2,6
MP 487/2010	-	0,0	4,7	3,1	-	-	-	7,8	N/D	7,8
MP 501/2010	-	0,0	3,7	4,1	-	-	-	7,8	N/D	7,8
MP 526/2011	-	-	0,0	1,3	0,7	-	-	2,0	2,1	4,1
MP 564/2012	-	-	-	0,0	0,0	1,0	-	1,0	5,8	6,8
MP 594/2012	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	30,5	30,5
Lei 12.873/2013	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
MP 633/2013	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	12,3	12,3
MP 663/2014	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	N/D	0,0
<b>Soma</b>	<b>0,0</b>	<b>1,4</b>	<b>9,7</b>	<b>8,5</b>	<b>0,7</b>	<b>1,0</b>	<b>0,0</b>	<b>21,2</b>	<b>50,7</b>	<b>71,9</b>

Fontes: Elaboração própria com base nas exposições de motivos (BRASIL, 2009c, 2010a, 2010c, 2011a, 2012a, 2012d,

<sup>15</sup> Essa lei resultou da conversão da Medida Provisória 619/2013, a qual, no entanto, não continha previsão de aumento dos limites de financiamentos subsidiados no âmbito do PSI. A previsão de ampliação de limite para R\$ 322,0 bilhões, promovida pela Lei 12.873/2013, na realidade surgiu no projeto de lei de conversão da matéria. Não houve a identificação, contudo, da proposição específica que originou essa ampliação de limite, tampouco da correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

2013f, 2014c) da legislação elencada na tabela (BRASIL, 2009d, 2010b, 2010d, 2011b, 2012b, 2012e, 2013c, 2013g, 2014d). N/D = Não Disponível.

Da análise da tabela, destaca-se o fato de que as parcelas de custos adicionais anuais, que totalizaram R\$ 21,2 bilhões de 2009 a 2015 (coluna I. Total “1 + 2”), só foram computadas durante as cinco primeiras medidas provisórias. Os valores “zerados”, observados a partir da MP 564/2012 e seguintes, de acordo com as respectivas exposições de motivos, deveram-se à “metodologia adotada para o pagamento de equalização”<sup>16</sup> (BRASIL, 2012a, 2012d, 2013f, 2014c). Trata-se, em resumo, da sistemática de pagamentos consagrada pela Portaria 122, de 10 de abril de 2012, do Ministério da Fazenda<sup>17</sup>, tal como segue:

Art. 5º [...]

§4º Os pagamentos das equalizações relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento de que trata esta Portaria, contratadas a partir de 16 de abril de 2012 serão devidos após decorridos 24 meses do término de cada semestre de apuração, e atualizados, desde o último dia do semestre de apuração até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional (BRASIL, 2012c).

Depreende-se, de imediato, que as estimativas de despesas com equalização de taxas de juros não se pautaram pelo regime de competência, pois, fosse esse o caso, os valores teriam sido informados independentemente da sistemática de pagamento. Esse aspecto contábil mais particular, entretanto, não constitui objeto do presente estudo, que, neste quesito, se limita à ressalva de que o fato apontado pode representar um elemento de precariedade no tocante à evidenciação do custo de políticas públicas, merecedor de estudos específicos.

No mesmo diapasão, merece menção o fato de que a postergação de pagamentos pelo período de 24 meses, conforme já antecipado, esteve na gênese das discussões relativas às chamadas “pedaladas fiscais” apontadas pelo TCU na relação entre a União e o BNDES. Segundo entendimento firmado da Corte de Contas da União (BRASIL, 2015c, 2015d), tal sistemática teria configurado operação de crédito vedada pela LRF<sup>18</sup>, na medida em que, pelo período de 24 meses, o BNDES financiaria a União ao suportar

---

<sup>16</sup> A MP 564/2012 também apresentou esse efeito nos dois primeiros exercícios.

<sup>17</sup> Editada para disciplinar os pagamentos de equalização, pelo Tesouro Nacional, ao BNDES e à Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

<sup>18</sup> De acordo com o art. 36 da LRF, é “proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo” (BRASIL, 2000).

despesas de responsabilidade desta, com a equalização de juros.

Reitere-se, contudo, que o presente estudo não se dirige a esse tipo de análise, já minuciosamente realizada pelo TCU. O que importa questionar, em face dos dados levantados, é se a referida postergação de pagamentos implicou o subdimensionamento dos cálculos do impacto fiscal do programa. Afinal, o “bypass” de 24 meses, aplicado à estimativa de custos pela lógica “1+2” da LRF, ao menos poderia ter sido compensado pela evidenciação dos custos deslocados para o futuro, mitigando-se fragilidades típicas do regime de caixa. Essa abordagem, na realidade, já havia passado a ser adotada pelo Executivo em 2011, época em que o TCU, no âmbito de outro processo de fiscalização (BRASIL, 2012g), passou a demandar projeções de despesas com subsídios correlacionados ao PSI ao Executivo.

Na Exposição de Motivos que acompanhou a MP 526/2011, com efeito, as estimativas de custos futuros foram informadas considerando-se todo o período dos financiamentos, destacando-se as parcelas distribuídas entre os três primeiros exercícios, conforme demonstrado no seguinte excerto:

8. [...] Quanto ao cumprimento dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, temos que o custo adicional com o pagamento da equalização dos juros no âmbito dos financiamentos, além daqueles já calculados quando da edição da Lei nº 12.096, de 2009, e da Medida Provisória nº 501, de 2010, está estimado em R\$ 4,1 bilhões até o final do período de financiamento, sendo R\$ 1,3 bilhão em 2012 e R\$ 748 milhões em 2013. Observe-se que, para o presente exercício, não haverá despesa adicional de equalização, dentro da atual sistemática de pagamento estabelecida para o caso (BRASIL, 2011a).

Na Tabela 1 em comento, esses custos diferidos, informados nas exposições de motivos examinadas, totalizaram R\$ 50,7 bilhões (coluna “II. Custos adicionais futuros”). A consistência dessa informação, todavia, é questionável, a começar pela sua descontinuidade, ilustrada pela ausência de estimativa de impacto fiscal da MP 663/2014, que ampliou o limite de financiamentos subsidiados para R\$ 452,0 bilhões. A referida ampliação de limite, nos termos informados pelo Executivo, não traria qualquer custo para a União, nem presente, nem futuro, já que a exposição de motivos à MP 663/2014 se limitou à seguinte justificativa:

7. [...] Quanto ao cumprimento dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, temos que, por meio da presente proposta, para o presente exercício, bem como para os dois subsequentes, não haverá impacto orçamentário-financeiro, devido à atual sistemática de pagamento de equalização (BRASIL, 2014c).



Outro ponto a ser ressaltado é o de que, nos casos em que os custos futuros foram informados, não houve esclarecimento sobre a metodologia de cálculo adotada. Não foi dada transparência, portanto, à extensão temporal dos impactos fiscais futuros, nem à forma de agregação de custos, de modo que não se esclareceu se houve cálculos a valor presente ou se foram informados apenas os somatórios dos valores nominais estimados<sup>19</sup>.

Verifica-se, em síntese, que as orientações normativas atinentes à avaliação *ex ante* de custos e benefícios de políticas públicas, mapeadas neste estudo, não têm sido atendidas, e tampouco têm sido adotadas boas técnicas de mensuração de custos a valor presente. Corrobora-se, portanto, o diagnóstico de que as prescrições veiculadas pelos decretos regulamentadores da Lei Complementar 95/1998, tradicionalmente, não têm sido acolhidas pela Administração Pública (SALINAS, 2008, *apud* MENEGUIN; SILVA, 2017).

Demais disso, observa-se que nenhuma das normas editadas foi complementada por estimativas de custos com subsídios implícitos do PSI, já que as exposições de motivos examinadas se referiam expressamente aos custos com “o pagamento da equalização dos juros”, que dizem respeito aos subsídios explícitos do programa. E por nenhum outro meio as despesas com subsídios implícitos das operações entre União e BNDES vinham sendo divulgadas pelo Executivo, exceto para fins de prestação de contas ao TCU, por força de exigência desta Corte de Contas, comentada mais adiante.

Como parte desse quadro, há de se pontuar a existência de uma fragmentação estrutural subjacente à análise de custos do PSI. Isso porque, além das medidas provisórias constantes da Tabela 1, que tratam essencialmente da concessão de “subvenção econômica” ao BNDES, também há o grupo de medidas provisórias que autorizam a União a “conceder crédito” ao referido banco, a exemplo da MP 453/2009. O primeiro grupo trata de subsídios explícitos associados à “área-fim” do PSI; o segundo, de subsídios implícitos decorrentes das formas de financiamento, ou “área-meio”, do programa.

Não se trata, contudo, de classificação absolutamente estanque, pois há situações de interseção entre esses conjuntos. É o que se verifica no caso da MP 526/2011, a qual

---

<sup>19</sup> A ausência de premissas e metodologia de cálculo das estimativas apresentadas, por certo, não se coaduna com o disposto no art. 16, § 2º, da LRF.

autoriza a União a “conceder subvenção econômica” (art. 1º) e, simultaneamente, “conceder crédito” (art. 2º) ao BNDES. Mesmo nesse caso, contudo, a exposição de motivos respectiva (BRASIL, 2011a), ao apresentar a estimativa de impacto fiscal da medida, limita-se a informar custos com equalização de taxas de juros, restando silente quanto ao impacto dos subsídios implícitos decorrentes da concessão de crédito ao BNDES.

Ao informar suas estimativas sobre os custos do PSI, o Executivo poderia contemplar não apenas as despesas relativas à “subvenção econômica”, mas também as despesas concernentes aos subsídios implícitos do programa. Proceder em sentido contrário, afinal, equivale a desconsiderar as consequências fiscais das fontes de financiamento da política pública. Nesse contexto, destaca-se o fato de que as concessões de crédito ao BNDES eram autorizadas em caráter genérico, sem que se especificasse em que medida os recursos seriam destinados ao PSI, razão pela qual não foi possível inventariar, com precisão, quais medidas provisórias relativas aos subsídios implícitos diziam respeito ao PSI propriamente dito. Apesar dessa restrição, foram consideradas as seguintes medidas provisórias associadas à geração de subsídios implícitos correlacionáveis com o financiamento do PSI: 414/2008, 439/2008, 453/2009, 472/2009, 526/2011, 618/2013, 628/2013 e 661/2014. (BRASIL, 2008a, 2008c, 2009b, 2009g, 2011b, 2013b, 2013e, 2014b).

Em todos esses casos, das exposições de motivos respectivas (BRASIL, 2007, 2008b, 2009a, 2009f, 2011a, 2013a, 2013d, 2014a), apenas as que acompanharam as MPs 414/2008 e 439/2008, que na realidade antecederam o PSI, fizeram menção a impacto fiscal, e ainda assim considerando-o neutro, sem que houvesse qualquer consideração sobre os custos implícitos nessas operações<sup>20</sup>. Nas demais medidas provisórias, o Poder Executivo simplesmente deixou de se pronunciar quanto ao impacto fiscal das concessões de crédito ao BNDES, ainda que a União aumentasse seu endividamento para esse fim. Trata-se de fato grave, que demanda uma profunda reflexão sobre a forma com que se tem gerado despesa pública nos últimos anos.

A precariedade de informações quanto aos subsídios creditícios, conforme

---

<sup>20</sup> Seja em função: (i) do custo de oportunidade a utilização do *superavit* financeiro da União (caso da MP 414/2008); ou (ii) do custo da emissão de títulos (caso da MP 439/2008).

antecipado, já havia sido constatada por auditoria da Corte de Contas da União<sup>21</sup> (BRASIL, 2012g). Particularmente em relação à estimativa de despesas com subsídios implícitos, o relatório produzido pela equipe de auditoria consignara uma reflexão digna de registro, pertinente a este estudo:

110. Ao não serem realizadas e divulgadas estimativas oficiais, restou prejudicada, no caso em análise, a transparência nas ações públicas. Assim como estudos sobre os potenciais benefícios foram divulgados pelo Ministério da Fazenda e pelo BNDES, também os custos das operações devem ser evidenciados, pois apenas dessa forma será possível conhecer a relação entre os benefícios gerados e os custos incorridos com os empréstimos concedidos. Em outras palavras, ainda que haja para a sociedade numerosas vantagens provenientes de uma política, programa ou projeto de governo, nunca será possível dissociar os resultados dos recursos consumidos para alcançá-los (BRASIL, 2012g).

Retratado o panorama de atuação do Executivo em relação à demonstração de custos do PSI, sumariamente sopesado pela ação da Corte de Contas da União, passa-se à análise da atuação do Congresso Nacional, no que concerne à avaliação dos custos do programa, quando da tramitação das medidas provisórias elencadas neste estudo.

## **5.2. Avaliação *ex ante*, realizada pelo Congresso Nacional, sobre os custos do PSI**

De plano, registra-se a seguir qual foi o pronunciamento da comissão mista designada para apreciar a MP 465/2009 (primeira das nove medidas provisórias elencadas na Tabela 1), especificamente no tocante à adequação financeira e orçamentária das subvenções econômicas ao BNDES, afetas ao PSI:

[...] A subvenção aqui tratada não traz impacto na execução orçamentária e financeira no presente exercício, o que significa que não pressionará as metas fiscais neste ano. Em cumprimento ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, haverá tempo suficiente para que as despesas com a equalização dos juros possam ser convenientemente abrigadas na programação orçamentária dos dois próximos anos: parte dos encargos, no montante estimado de R\$ 1,365 bilhão, será paga em 2010 e a restante, no valor de R\$ 1,277 bilhão, será paga em 2011. Tais encargos podem ser mais facilmente assimilados pelo Tesouro Nacional nos próximos anos, especialmente diante da firme recuperação da arrecadação da União favorecida pela expectativa de crescimento do produto acima de 4,5%, já a partir de 2010 (BRASIL, 2009h, p. 10).

Na esteira desse posicionamento inicial, a Comissão Mista destinada a apreciar

---

<sup>21</sup> A citada auditoria foi realizada no âmbito do Processo TCU 022.684/2010-7. Tal como consignado no relatório de autoria, esse trabalho “não teve como objetivo avaliar a oportunidade e a conveniência da concessão de subvenções econômicas e subsídios implícitos [...] Os propósitos deste trabalho consistem em aumentar a transparência sobre as questões analisadas e contribuir para qualificar a produção das informações sobre os benefícios financeiros e creditícios” (item 244).

a MP 487/2010 (segunda medida provisória) também aprovou parecer com a seguinte conclusão acerca da adequação financeira e orçamentária da matéria:

[...] Em cumprimento ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, haverá tempo suficiente para que as despesas com a equalização dos juros possam ser convenientemente abrigadas na programação orçamentária dos dois próximos anos: parte dos encargos, no montante estimado de R\$ 4,7 bilhões, será paga em 2011 e a restante, no valor de R\$ 3,1 bilhões, será paga em 2012. Tais encargos podem ser mais facilmente assimilados pelo Tesouro Nacional nos próximos anos, especialmente diante da firme recuperação da arrecadação da União favorecida pela expectativa de crescimento do produto acima de 7% em 2010 e 4,5%, para os exercícios subsequentes (BRASIL, 2010e, p. 18).

Esses excertos demonstram que o Poder Legislativo, nas ocasiões em análise, restringiu-se ao exame formal da matéria, pois não promoveu crítica legislativa aos valores informados pelo Executivo e considerou o PSI como intervenção pública praticamente isenta de riscos para o equilíbrio fiscal da União. A referência a “custos facilmente assimilados”, em particular, sugere que, à época, o Congresso Nacional atuou com pouco rigor em relação à prevenção de riscos capazes de afetar o equilíbrio intertemporal das contas públicas, uma vez que não houve a demonstração de qualquer outra fundamentação analítica robusta para essa projeção otimista.

Tal comportamento pode ter sido influenciado pela conjuntura econômica relativamente favorável à época, na medida em que a economia doméstica se descolou da crise internacional de 2008, com queda do PIB de apenas 0,1% em 2009, e apresentou rápida retomada do crescimento, com o aumento do PIB de 7,5% em 2010. Ao mesmo tempo, quando da emissão dos pareceres comentados, ou seja, em 2009 e 2010, o setor público ainda gerava *superávits* primários, de 3,33% e 1,94% do PIB, respectivamente (BRASIL, 2018b).

Nesse panorama, o histórico de tramitação da matéria revela um padrão de comportamento segundo o qual Congresso Nacional não buscava conhecer as premissas e metodologia de cálculo das estimativas de custos informadas pelo Executivo, o que poderia ter sido feito, por exemplo, por meio de pedido escrito de informações, com fundamento no art. 50, § 2º, da Constituição de 1988. No padrão identificado, em regra também não eram adotadas providências para que o Congresso Nacional tomasse conhecimento sobre os custos implícitos (creditícios) do programa.

Partindo-se da análise desses casos iniciais, foi possível avaliar a atuação do

Congresso Nacional em relação a cada uma das medidas provisórias editadas em favor do PSI, com base nos seguintes critérios: (1) posicionamento legislativo quanto ao impacto fiscal do programa, conforme consubstanciado no parecer da Comissão Mista designada para apreciar a matéria; e (2) manifestação ou intervenção crítica em relação (i) às estimativas de custos com subsídios explícitos, considerando-se todo o período dos financiamentos, e não apenas o horizonte de três anos, (ii) às premissas e metodologia de cálculo utilizadas em suas estimativas e (iii) às despesas com subsídios implícitos. Os resultados consolidados são apresentados na tabela adiante, sendo que os excertos das exposições de motivos e dos pareceres legislativos utilizados na análise crítica da matéria constam do Anexo a este estudo.

**Tabela 2 – Atuação do Congresso Nacional em relação às medidas provisórias editadas em favor do PSI**

Norma	Parecer da Comissão Mista quanto à adequação orçamentária da norma: Aprovação (+) Rejeição (-)	Manifestação ou Intervenção Crítica do CN em relação a:			
		Estimativas de custos futuros, quando não informados	Estimativas de custos com subsídios explícitos	Premissas e metodologia de cálculo das estimativas	Estimativas de custos com subsídios implícitos
MP 465/2009	+	N	N	N	N
MP 487/2010	+	N	N	N	N
MP 501/2010	+	N	N	N	N
MP 526/2011	+	N/A	N	N	N
MP 564/2012	+	N/A	N	N	N
MP 594/2012	+	N/A	N	N	N
Lei 12.873/2013	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
MP 633/2013	+	N/A	N	N	N
MP 663/2014	+	S	S	S	S

Fontes: Elaboração própria com base nas exposições de motivos e pareceres legislativos (BRASIL, 2009h, 2010e, 2010f, 2011c, 2012f, 2013h, 2014e, 2015a) sobre as normas elencadas na tabela. N/A = Não se Aplica. N/D = Não Disponível. N = Não. S = Sim.

Conforme sumariado na Tabela supra, verificou-se que: (1) em todas as situações a Comissão Mista designada emitiu parecer favorável em termos de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da matéria; (2) em nenhuma das oito primeiras ocorrências foram solicitadas ao Executivo, quando ausentes, as estimativas de custos futuros das subvenções, considerando-se todo o período dos financiamentos, e não apenas o horizonte de três anos; (3) em nenhuma das oito primeiras situações o Congresso

Nacional requisitou informações sobre as premissas e metodologia de cálculo que fundamentaram as estimativas de custos explícitos constantes das exposições de motivos; (4) em nenhum dos oito primeiros casos o Congresso Nacional requisitou informações sobre o valor das despesas com subsídios implícitos; e (5) apenas na nona ocorrência, ou seja, na apreciação da última medida provisória, o Congresso Nacional se posicionou de maneira crítica em relação ao impacto fiscal do PSI, passando a exigir maior transparência em relação à divulgação dos custos globais do programa.

De fato, quando da tramitação da MP 663/2014, que ampliou para R\$ 452,0 bilhões o valor total dos financiamentos subvencionados pela União, o Congresso Nacional passou a exigir – por força de emenda parlamentar<sup>22</sup> de inclusão de texto à citada MP – maior transparência sobre os custos do PSI, tal como registrado no seguinte excerto do parecer datado de 5/5/2015, da comissão mista que apreciou a matéria:

Entendemos que maior transparência fiscal a respeito dos recursos obtidos pelo Banco [BNDES] com o Tesouro é fundamental para que a sociedade brasileira possa realizar adequado controle das políticas públicas em prol do desenvolvimento econômico nacional [...].

[...]

A emenda acolhida caminha no sentido de aumentar a transparência da atuação do BNDES, que passa em grande medida ao largo do processo orçamentário da União (BRASIL, 2015a).

Do ponto de vista macroeconômico, essa alteração de comportamento do Congresso Nacional pode ser creditada ao fato de que, quando da apresentação da emenda parlamentar em comento, em fevereiro de 2015, o país já contava com claros sinais de que a economia passaria por sérias dificuldades. Embora as projeções de mercado à época ainda não tivessem sido capazes de captar a magnitude da crise que se aproximaria, já se sabia que o crescimento do PIB havia se desacelerado significativamente, passando de 3,5% em 2013 para 0,5% de 2014. Em adição, a mediana das projeções de mercado<sup>23</sup> indicava estagnação econômica em 2015, com projeção de crescimento do PIB de 0,03% no ano. Do lado fiscal, também já se sabia, àquela altura, que em 2014, pela primeira vez desde o advento da LRF, o setor público passaria a gerar *deficit* primário, que de fato atingiu 0,56% do PIB naquele ano.

---

<sup>22</sup> Emenda 26, de autoria do Senador José Serra, apresentada em 4/2/2015. Trata-se da única emenda acolhida pela Comissão Mista pertinente, no universo das 48 emendas apresentadas à MP 663/2009 (BRASIL, 2015a).

<sup>23</sup> Constantes do Relatório Focus de 30 de janeiro de 2015, do Banco Central do Brasil.

Esse agravamento do quadro de deterioração fiscal pode ser interpretado como parte da conjuntura crítica (*critical juncture*) que induziu o Congresso Nacional a demandar maior transparência em relação aos custos de subsídios governamentais associados ao BNDES. O quadro fiscal deteriorado, afinal, coexistia com um panorama político conturbado, cabendo destacar que, à época de emissão do parecer pela comissão mista que apreciou a MP 663/2014, isto é, em 5/5/2015, a popularidade do Chefe do Poder Executivo já se encontrava bastante fragilizada<sup>24</sup>, ao mesmo tempo em que a trajetória discursiva das manifestações de rua, em março de 2015, havia desaguado no apelo ao *impeachment* da Presidente da República (PINTO, 2017). Por fim, tanto o autor da emenda quanto o relator da MP 663/2014 pertenciam a partido de oposição ao governo<sup>25</sup>.

Esse foi, em síntese, o contexto estrutural que contribuiu para que o Congresso Nacional encontrasse seu ponto de inflexão, a ponto de determinar ao Ministério da Fazenda, por meio da intervenção legislativa supracitada, que fossem publicados na internet, bimestralmente, demonstrativos sobre o impacto fiscal das operações do Tesouro Nacional com o BNDES. Tal previsão, ainda em vigor, consta do art. 1º, § 17, da Lei 12.096, de 2009, *verbis*:

Art. 1º [...]

§ 17. O Ministério da Fazenda publicará, até o último dia do mês subsequente a cada bimestre, na internet, os seguintes demonstrativos: (Incluído pela Lei nº 13.132, de 2015)

I - do impacto fiscal das operações do Tesouro Nacional com o BNDES, juntamente com a metodologia de cálculo utilizada, considerando o custo de captação do Governo Federal e o valor devido pela União; (Incluído pela Lei nº 13.132, de 2015)

II - dos valores inscritos em restos a pagar nas operações de equalização de taxa de juros, no último exercício financeiro e no acumulado total. (Incluído pela Lei nº 13.132, de 2015) (BRASIL, 2009e).

A primeira publicação destinada a cumprir esse comando legal foi o Relatório de Subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES, referente ao 6º bimestre de 2015. Nesse documento foi finalmente detalhada a metodologia de cálculo dos custos associados ao PSI, considerando-se tanto os subsídios explícitos como os implícitos<sup>26</sup>. De acordo com

---

<sup>24</sup> De acordo com a pesquisa Datafolha, em 21/10/2014, a avaliação do governo da Presidente como “Ruim/Péssimo” era de 20%. Em 10/4/2015, esse percentual já havia alcançado 60% (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015).

<sup>25</sup> O Relator da MP 663/2014, na Comissão Mista, foi o Senador Ataídes Oliveira, e o autor da emenda o Senador José Serra, ambos pertencentes ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tradicionalmente identificado como opositor ao Partido dos Trabalhadores (PT), ao qual era filiada a Presidente da República.

<sup>26</sup> Em relação aos subsídios implícitos, entretanto, permanece a imprecisão relativa à parcela diretamente associada ao

o relatório em comento (BRASIL, 2016b), os subsídios explícitos, com efeitos fiscais até 2041, foram estimados em R\$ 61,9 bilhões, considerados os fluxos trazidos a valor presente<sup>27</sup>. Não houve razões para surpresas, portanto, em relação aos subsídios explícitos do programa, pois essas despesas haviam sido inicialmente informadas e, apesar das fragilidades observadas, não houve discrepâncias de impacto fiscal em magnitude preocupante<sup>28</sup>.

De outro lado, tornou-se preocupante a revelação dos custos com subsídios implícitos, estimados pelo relatório em comento em R\$ 261,8 bilhões a valor presente, com efeitos fiscais até 2060. Contra esse valor, havia a ausência de estimativa inicial nas proposições legislativas examinadas. Essa parcela de custos, afinal, passara ao largo da apreciação parlamentar das medidas provisórias que sustentaram o PSI e, só de custos incorridos até o final de 2015, já haviam sido computados R\$ 86,8 bilhões com subsídios implícitos.

Agregadas as despesas com subsídios explícitos e implícitos, tornou-se pública a informação oficial de que o custo total associado ao PSI, por aproximação, poderia ser estimado pelo próprio Executivo, no início de 2016, em R\$ 323,7 bilhões<sup>29</sup>. A gravidade da informação, mais uma vez, se concentra no fato de que, no dimensionamento *ex ante* do custo do PSI, não foram avaliados os impactos fiscais decorrentes dos subsídios implícitos respectivos, como se a fonte de financiamento fosse quesito alheio à política pública.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de caso logrou demonstrar que a abordagem institucionalista, centrada em conjunturas críticas, se mostrou pertinente para a compreensão dos padrões de comportamento do Congresso Nacional no tocante à avaliação *ex ante* do custo do PSI.

---

PSI, deduzida apenas por aproximação. De acordo com o documento supracitado, embora os montantes emprestados ao BNDES sejam muito próximos aos limites autorizados para aplicação de recursos no âmbito do PSI, os empréstimos da União ao BNDES financiam diversos programas de responsabilidade do banco.

<sup>27</sup> Apenas os valores incorridos de 2009 a 2015, por simplificação, foram nominalmente agregados.

<sup>28</sup> Essas despesas haviam sido originalmente estimadas em R\$ 71,9 bilhões, conforme registrado na Tabela 1 deste estudo. A diferença, não abordada no citado relatório, pode ser explicada tanto por limitações de estimativa quanto por distinções de critérios.

<sup>29</sup> Com a ressalva de que, no caso dos subsídios implícitos, não houve especificação quanto à parcela relativa ao PSI propriamente dito. Também vale o registro de que, segundo publicação mais recente, relativa ao 1º bimestre de 2018 (BRASIL, 2018d), essa estimativa de custo total foi reduzida para R\$ 246,8 bilhões. Tal queda se justifica tanto em função da revisão de parâmetros, em especial da queda das taxas de juros, quanto em razão das operações de liquidação antecipada, pelo BNDES, de empréstimos tomados junto à União.



Tanto foi possível reconhecer padrões político-decisórios relativamente estáveis, como foi possível identificar a alteração desses padrões, deflagrada por crises.

Desde a instituição do programa, em 2009, até o seu encerramento, em 2015, o Congresso Nacional em regra não dedicou atenção detida à avaliação dos custos do programa. Na maior parte do tempo, restringiu-se ao exame essencialmente formalista da matéria, na medida em que não promoveu crítica legislativa aos custos parcialmente informados pelo Executivo e considerou o PSI como intervenção pública praticamente isenta de riscos para o equilíbrio fiscal da União. Foi somente às vésperas do encerramento do programa, no bojo de um processo de crise política e econômica, que o Congresso Nacional desempenhou um papel relevante em relação ao aumento da transparência e consistência no dimensionamento do custo do PSI.

A identificação do fenômeno de conjuntura crítica, no caso concreto estudado, revela-se útil para elucidar que a qualidade da avaliação dos custos de políticas públicas, por parte do Congresso Nacional, está sujeita a flutuações de conjuntura e, portanto, demanda a incorporação de estratégias capazes de mitigar esses efeitos. Em termos práticos, significa dizer que a internalização dos achados deste estudo pode contribuir para que o Congresso Nacional alcance maior sustentabilidade em sua capacidade institucional de atuar ativamente na avaliação *ex ante* do custo de políticas públicas.

Nessa esteira, estudos futuros poderiam expandir a presente pesquisa com o aprofundamento da caracterização da *critical juncture* nela apontada, de modo a perquirir se houve a formação de novos padrões de comportamento legislativo, por exemplo, após o advento do novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional 95, de 2016 (BRASIL, 2016a), o qual, ao impor tetos de gastos para União, criou um novo ambiente fiscal, mais restritivo para a geração de despesas. Desse modo, com o uso mais intensivo do ferramental institucionalista, mais precisamente por meio da identificação de dependências de trajetórias (*path dependency*) e de reprodução de legados (FERNANDES, 2002), estudos vindouros poderiam refinar o diagnóstico deste estudo, apresentando observações mais generalizáveis sobre a forma de atuação do Congresso Nacional no tocante à avaliação do custo de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

BATES, Robert H.; GREIF, Avner; LEVI, Margaret; ROSENTHAL, Jean-Laurent; WEINGAST, Barry R. The analytic narrative project. **American Political Science Review**, v. 94, n. 3, p. 696-702, 2000.

BENZ, Arthur; SONNICKSEN, Jared. Continuity despite Critical Juncture: Dynamics in Germany's Federal System during the Economic Crisis. *In*: EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH, 2016, Prague. **Anais [...]**. Prague: [s.n.], 2016. 15 p.

BITTENCOURT, Fernando. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão**: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. *In*: CENTRO DE ESTUDOS DA CONSULTORIA LEGISLATIVA, 112, 2012, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Senado Federal, 2012.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Série Histórica das Necessidades de Financiamento do Setor Público**: 2018. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/seriehistdivliq-p.asp>. Acesso em 16 maio 2018.

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Taxa de Juros de Longo Prazo**: 2018. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/custos-financeiros/taxa-juros-longo-prazo-tjlp>. Acesso em 28 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 3, 22 set. 1989.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei Orçamentária de 2015**: Volume IV. Disponível em: [http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2015/re\\_d\\_final/vol4/71\\_enc\\_fin\\_uniao.pdf](http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2015/re_d_final/vol4/71_enc_fin_uniao.pdf). Acesso em: 28 ago. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 8 de maio de 2002. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 2, 10 maio 2002b.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 465/2009**. Brasília: [s.n.], 2009h.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 487/2010**. Brasília: [s.n.], 2010e.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 501/2010**. Brasília: [s.n.], 2010f.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 526/2011**. Brasília: [s.n.], 2011c.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 564/2012**. Brasília: [s.n.], 2012f.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 594/2013**. Brasília: [s.n.], 2013h.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 633/2013**. Brasília: [s.n.], 2014e.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 663/2014**. Brasília: [s.n.], 2015a.

BRASIL. Congresso Nacional. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**, 15 dez. 2016a.

BRASIL. Congresso Nacional. **Histórico da Tramitação das Prestações de Contas Presidenciais**. Brasília: [s.n.], 2018a.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 1, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Seção 1, 1 abr. 2002a.

BRASIL. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. **Diário Oficial da União**, 3 nov. 2017a.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018e. v. 1.

BRASIL. Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União**, 25 nov. 2009e.

BRASIL. Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013. **Diário Oficial da União**, 25 out. 2013c.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Seção 1, 5 maio 2000.

BRASIL. Medida Provisória nº 414, de 4 de janeiro de 2008. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, 7 jan. 2008a.

BRASIL. Medida Provisória nº 439, de 29 de agosto de 2008. **Diário Oficial da União**, 29 ago. 2008c.

BRASIL. Medida Provisória nº 453, de 22 de janeiro de 2009. **Diário Oficial da União**, 23 jan. 2009b).

BRASIL. Medida Provisória nº 465, de 29 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**, 10 jun. 2009d.

BRASIL. Medida Provisória nº 472, de 15 de dezembro de 2009. **Diário Oficial da União**, 16 dez. 2009g.

BRASIL. Medida Provisória nº 487, de 23 de abril de 2010. **Diário Oficial da União**, 26 abr. 2010b.

BRASIL. Medida Provisória nº 501, de 8 de setembro de 2010. **Diário Oficial da União**, 8 set. 2010d.

BRASIL. Medida Provisória nº 526, de 4 de março de 2011. **Diário Oficial da União**, 4 mar. 2011b.

BRASIL. Medida Provisória nº 564, de 3 de abril de 2012. **Diário Oficial da União**, 4 abr. 2012b.

BRASIL. Medida Provisória nº 594, de 6 de dezembro de 2012. **Diário Oficial da União**, 7 dez. 2012e.

BRASIL. Medida Provisória nº 618, de 5 de junho de 2013. **Diário Oficial da União**, 6 jun. 2013b.

BRASIL. Medida Provisória nº 628, de 28 de novembro de 2013. **Diário Oficial da União**, 29 nov. 2013e.

BRASIL. Medida Provisória nº 633, de 26 de dezembro de 2013. **Diário Oficial da União**, 26 dez. 2013g.

BRASIL. Medida Provisória nº 661, de 2 de dezembro de 2014. **Diário Oficial da União**, 3 dez. 2014b.

BRASIL. Medida Provisória nº 663, de 19 de dezembro de 2014. **Diário Oficial da União**, 19 dez. 2014d.

BRASIL. Ministério da Educação. **Exposição de Motivos Interministerial nº 26/2010**. 2010c.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 194/2007**. 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 135/2008**. 2008b.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 4/2009**. 2009a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 92/2009**. 2009c.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 180/2009**. 2009f.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 41/2010**. 2010a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 33/2011**. 2011a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial 22/2012**. 2012a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº 122, de 10 de abril de 2012. **Diário Oficial da União**, 12 abr. 2012c.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 247/2012**. 2012d.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 203/2013**. 2013d.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 4/2013**. 2013f.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 162/2014**. 2014a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos EM nº 175/2014**. 2014c.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Exposição de Motivos Interministerial nº 23/2013**. 2013a.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES: 6º Bimestre de 2015**. 2016b.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES: 1º Bimestre de 2018**. 2018d.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer aprovado na Comissão Especial do Impeachment**: 2 de agosto de 2016. Brasília: Senado Federal, 2016c).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Levantamento: acórdão 3071/2012**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2012g.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Representação: Acórdão 825/2015**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2015c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Contas do Presidente da República: Acórdão 2461/2015**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2015d.

CARVALHO JÚNIOR, Antonio Carlos Costa d'Ávila; BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Novo Regime Fiscal: análise de impacto e compatibilidade de proposições legislativas**: estudo técnico nº 11/2017. Brasília: Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2017. 13 p. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/ET11\\_2017.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/ET11_2017.pdf). Acesso em: 25 jun. 2019.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os estudos históricos comparados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 53, p. 79-102, 2002.

FOLHA DE SÃO PAULO. Avaliação Datafolha da presidente Dilma. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/infograficos/2015/02/118652-avaliacao-datafolha-da-presidente-dilma.shtml>. Acesso em: 22 mai. 2018.

MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 1, p. 165-179, February 1984.

MENEGUIM, Fernando Boarato; SILVA; Rafael Silveira e (Org.). **Avaliação de Impacto Legislativo**: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, 2017. 123 p. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/535244>. Acesso em: 25 jun. 2019.

PINTO, Céli Regina Jardim. A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2013-2015). **Lua Nova**, v. 100, p. 119-153, 2017.

PRAÇA, Sérgio. Narrativa analítica de instituições orçamentárias: prerrogativas de emendamento: 1964-2006. **Revista Liberdade e Cidadania**, v. 2, n. 5, p. 1-21, 2009.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2012. 400 p.

Artigo aceito em: 2018-06-28

Reapresentado em: 2018-10-10

Aceito em: 2018-10-29