



08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022
ISSN 2177-3866

O NOVO REGIME FISCAL NA PERSPECTIVA DE MÚLTIPLOS FLUXOS

FLAVIO DIOGO LUZ

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

DIEGO MOTA VIEIRA

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

O NOVO REGIME FISCAL NA PERSPECTIVA DE MÚLTIPLOS FLUXOS

INTRODUÇÃO

O orçamento moderno possui um caráter múltiplo, apresentando-se como instrumento jurídico, político, econômico, programático, gerencial, contábil, financeiro, entre outros (GIACOMONI, 2017; SANCHES, 2007). No cenário atual, os orçamentos públicos têm três objetivos principais: garantir a hígidez fiscal; promover a efetiva alocação de recursos, segundo os critérios constitucionais, legais e políticos; e entregar de forma eficiente bens e serviços públicos (SCHICK, 2013).

No que diz respeito à hígidez fiscal, no período entre 1991 e 2016, o aumento da despesa foi compensado e financiado parcialmente pela elevação da receita bruta total do Governo Central, que nesse período passou de 14,6% para 21,0% do PIB. Porém, como o gasto se elevou proporcionalmente mais que a receita, houve uma significativa deterioração do resultado primário do Governo Central, que passou de um superávit de 1,0% do PIB, em 1991, para um déficit de 2,5% do PIB, em 2016. (GIAMBIAGI; HORTA, 2019).

Para Mendes (2008), os bônus e os ônus eleitorais da estabilidade fiscal recaem sobre o presidente da República e os ministros da área econômica, sendo que parlamentares e demais ministros pouco se preocupam com o equilíbrio fiscal. Estes atores parecem não considerar de modo completo as possíveis implicações fiscais de suas decisões, o que pode levar à conhecida “tragédia dos comuns” (OSTROM, 2005). Nesse contexto de ineficiência alocativa, a limitação da autonomia sobre o nível de gastos poderia ajudar a controlar o ritmo de expansão das despesas e, por um lado, possibilitaria a redução da carga fiscal e, por outro, melhor acomodaria as emendas parlamentares, tanto em termos de espaço fiscal como em termos de escolha e priorização de políticas públicas (MENDES, 2008).

As regras fiscais são mecanismos, utilizados por diversos países, que impõem uma restrição duradoura à política fiscal por intermédio de limites numéricos sobre os agregados orçamentários, como, por exemplo, dívida, resultado, despesa ou receita (BUDINA et al., 2012). Nesse contexto, tais regras devem promover, ou ao menos não impedir, a capacidade de a política fiscal cumprir suas três principais funções: suavizar o ciclo econômico; estimular o crescimento a longo prazo; e promover a inclusão (LLEDO et al., 2018).

Nesse contexto, o governo apresenta a proposta do Novo Regime Fiscal (NRF), cujo objetivo declarado na Exposição de Motivos 83/2016-MF-MPDG era trabalhar a raiz do problema fiscal do Governo Federal, que estaria no crescimento acelerado da despesa pública primária, a qual, no período 2008-2015, teria crescido 51% acima da inflação, enquanto a receita teria evoluído apenas 14,5%, levando a dívida bruta do governo geral de 51,69% do PIB em 2013 para 66,52% em 2015.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) do NRF foi apresentada em 15 de junho de 2016 durante o governo de Michel Temer. Seu governo teve início no dia 12 de maio de 2016, quando, então vice-presidente da República, assumiu interinamente o cargo de presidente da República em consequência do afastamento temporário da presidente Dilma Rousseff, fruto da aceitação do processo de *impeachment* pelo Senado Federal (SF). Iniciando sua tramitação pela Câmara dos Deputados (CD), a PEC 241, de 2016 (PEC 241/2016), renumerada para 55, de 2016 (PEC 55/2016), no SF, foi aprovada exatos seis meses após sua proposição e promulgada na forma da Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC 95/2016).

PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

O NRF ficou popularmente conhecido como “teto de gastos” e estabeleceu mais uma regra fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União para um período de vinte anos (BRASIL, 2016). O NRF fixou limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo e dos órgãos autônomos dos demais poderes. Além disso, estabeleceu despesas excepcionalizadas do cômputo do teto, bem como restrições aos órgãos que desrespeitassem o limite estabelecido (BRASIL, 2016).

Após pesquisas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e no Portal de Periódicos Capes/MEC, nas bases de dados *Web of Science* (WoS) e SciELO, verificou-se que as pesquisas relativas ao NRF possuem foco na constitucionalidade e investigam a potencial violação do compromisso de preservação e ampliação dos direitos fundamentais instituído pela CF88 ou analisam o impacto econômico ou social do NRF em determinada área ou instituição, principalmente área da saúde e educação.

Durante e após a tramitação da PEC, houve intenso debate acerca de sua conveniência e oportunidade, seus efeitos na curva de efetividade dos direitos sociais, bem como a integridade e o funcionamento do sistema de controle, inclusive com a judicialização no Supremo Tribunal Federal (STF) alegando vícios da proposição com ênfase nos preceitos que estariam a minar a autonomia financeira do Poder Judiciário e o equilíbrio e harmonia entre os poderes (VALLE, 2017). Dessa forma, a União, em um contexto de crise, promulgou uma regra fiscal rigorosa, a se considerar os critérios da rigidez, da longevidade e da abrangência (TAVARES, 2019).

Diante da lacuna de pesquisas sobre o processo de adoção do NRF e a sua relevância em termos de transversalidade na área de políticas públicas, este estudo tem o objetivo de descrever os processos de formação de agenda e de tomada de decisão com a consequente aprovação do Novo Regime Fiscal respondendo à seguinte pergunta: como a ideia de limitação de crescimento das despesas públicas federais ascendeu à agenda decisória da União e tomou a forma do Novo Regime Fiscal?

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Destacam-se na literatura internacional (WEIBLE; SABATIER, 2017; ZAHARIADIS, 2016) e têm sido aplicados à realidade brasileira com maior frequência (CAPELLA, 2020; CAPELLA; BRASIL, 2015) o modelo de múltiplos fluxos (MMF), proposto por John Kingdon em 1984, o modelo de coalizões de advocacia, proposto por Paul Sabatier e Jenkins-Smith em 1993, e o modelo de equilíbrio pontuado, elaborado por Frank Baumgartner e Brian Jones também em 1993. Em comum, esses modelos entendem o processo das políticas públicas como complexo, instável, e sujeito a relações de poder entre diversos atores, bem como incluem importantes variáveis, como as ideias, a mídia e a opinião pública, considerando-as importantes influências na consolidação de uma política (ALMEIDA; GOMES, 2018).

No caso do NRF, a ambiguidade, as crises política e econômica e a mudança de governo formam o solo fértil para a aplicação do MMF visando o entendimento acerca da ascensão do tema à agenda decisória e sua formulação. Inicialmente desenvolvido para analisar o sistema político dos Estados Unidos, Jones et. al (2016) identificaram análises que utilizaram o MMF em sessenta e cinco países, o que demonstra a aplicabilidade do modelo em outros contextos políticos e institucionais com sucesso.

A teoria dos múltiplos fluxos tem origem no modelo *garbage can* (lata de lixo), de Cohen, March e Olsen (1972), que se propõe a investigar o processo decisório em organizações caracterizadas como “anarquias organizadas”. Segundo os autores, essas organizações possuem três características gerais: preferências problemáticas, tecnologia mal definida e participação fluida. Além disso, complementam as premissas do modelo os conceitos de agendas governamental e decisória, ambiguidade, restrição temporal e objetivos mal definidos (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; KINGDON, 2014; WEIBLE; SABATIER, 2017).

Quadro 1 - Conceitos e premissas do MMF

Conceito/premissa	Definição	Base teórica
Ambiguidade	Não há solução única para determinado problema. A própria compreensão do problema não é objetiva.	(CAIRNEY; ZAHARIADIS, 2016; HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017; KINGDON, 2014)
Restrição temporal	O ser humano possui uma limitação na capacidade de dar atenção a determinada questão (processamento serial). A multiplicidade de questões gera urgência para os tomadores de decisão.	(COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017)

Conceito/premissa	Definição	Base teórica
Preferências problemáticas	A ambiguidade e a restrição temporal resultam em preferências políticas incompletas e intransitivas. Os indivíduos não definem ou não sabem definir suas preferências com precisão.	(COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; HERWEG; ZAHARIADIS, 2018; HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017)
Tecnologia mal definida	Os atores possuem conhecimento limitado sobre os processos mais gerais em que estão imersos, desconhecendo as responsabilidades dos demais atores.	(COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017)
Participação fluida	O conjunto de atores fundamentais para a tomada de decisão está em constante mudança, ou porque varia em função da decisão a ser tomada ou por conta da alta rotatividade.	(HERWEG; ZAHARIADIS, 2018; HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017)
Objetivos mal definidos	É difícil a definição clara dos objetivos de uma organização. A compreensão desses objetivos não homogênea e colaboração substancial dos integrantes da organização é rara.	(COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; KINGDON, 2014)
Agenda governamental	Conjunto de questões sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento.	(BIRKLAND, 2005; CAPELLA, 2020; COBB; ELDER, 1972; ELDER; COBB, 1971)
Agenda decisória	Subconjunto da agenda governamental que contempla questões que estão prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas.	(BIRKLAND, 2005; KINGDON, 2014)

Fonte: Elaboração própria.

Assim, no MMF a agenda decisória segue um processo não intencional e não sequencial que se caracteriza por três fluxos e sua dinâmica: (1) fluxo dos problemas, com o surgimento ou reconhecimento de um problema pela sociedade em geral; (2) fluxo das alternativas, onde emergem ideias e alternativas para conceituá-los; (3) o fluxo político, com o contexto político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação (CAPELLA, 2020; HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017; KINGDON, 2014).

No fluxo dos problemas, os formuladores de políticas “podiam atender a uma longa lista de problemas”, mas “prestam muita atenção a apenas uma fração deles” (KINGDON, 2014, p. 90). No MMF, os problemas não são fatos objetivos para os quais o sistema político tem tratamento quase automático (ZAHARIADIS, 2003). Assim, os formuladores de políticas devem prestar atenção a questões específicas para que elas sejam qualificadas como problemas (BIRKLAND, 2016). De acordo com Kingdon (2014), a atenção governamental se daria em função de três fatores: (1) indicadores que apontam e medem a magnitude de uma situação; (2) a ocorrência de eventos, crises, desastres ou uma experiência pessoal; e (3) o *feedback* de programas anteriores oriundo do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos.

No fluxo das alternativas, as mais variadas soluções são criadas na comunidade de políticas públicas. Essa comunidade pode ser entendida como uma conexão frouxa de servidores públicos, grupos de interesse, acadêmicos, pesquisadores e consultores relativamente estável, uma vez que esses atores são, em grande parte, independentes de eventos políticos, como mudanças de administração e pressões de bases eleitorais, o que não significa estejam alheios a esses eventos (KINGDON, 2014). Para Kingdon (2014), o processo de produção de solução pode ser tratado como independente da solução de problemas basicamente por três motivos: (1) as soluções são geralmente desenvolvidas para resolver problemas diferentes, legitimar o trabalho de organizações públicas ou simplesmente ajudar as pessoas a serem eleitas, (2) a atenção oscila rapidamente de um problema para outro, enquanto soluções viáveis que envolvam mudanças importantes na política levam muito mais tempo para se desenvolver. (3) para lidar com a desconexão entre atenção oscilante e desenvolvimento lento de políticas, os membros da comunidade política desenvolvem soluções amplamente aceitas em antecipação a problemas futuros, testando suas ideias por meio da exposição em documentos, artigos, audiências, minutas de propostas legislativas e outras.

Fluindo independentemente dos problemas e das alternativas está o fluxo político, composto de três fatores: clima nacional, entendido como a percepção políticas para mudanças na opinião pública ou amplos movimentos sociais, grupos de interesses, como sendo a ação de forças politicamente organizadas que, com sua intensidade e visibilidade podem bloquear ideias de serem concretizadas ou impulsionar uma alternativa preferida, e governo em sentido amplo,

tanto executivo como legislativo, cujas alterações de composição, tanto atores políticos como burocratas de alto escalão, e também alterações na jurisdição de determinada política pública são fundamentais (HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017; KINGDON, 2014).

Nesse contexto, os atores frequentemente descritos como “empreendedores de políticas” tornam-se cruciais para o processo de vincular as soluções aos problemas, pois eles encontram o momento certo para explorar ou encorajar a atenção para um problema relevante. Esses atores, com conhecimento, poder, tenacidade e sorte para poder explorar janelas de oportunidade, momentos oportunos e politicamente favoráveis, e níveis elevados de atenção aos problemas políticos para promover suas “soluções preferidas” aos formuladores de políticas (CAIRNEY; ZAHARIADIS, 2016; KINGDON, 2014).

Para utilização do MMF em etapa posterior à de formação de agenda no ciclo de política pública, Herweg, Huss e Zohlnhöfer (2015) sugerem separar dois processos de acoplamento: um para a formação da agenda e outro para a tomada de decisão. Dessa maneira, após a ascensão da questão à agenda decisória, mediante um primeiro acoplamento bem-sucedido entre os fluxos, verifica-se o resultado do acoplamento da tomada de decisão em eventual aprovação legislativa ou normativa (HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017).

Dessa forma, os atores do fluxo de alternativas geralmente precisam encontrar atores políticos com crenças compatíveis e autoridade formal de formulação de políticas para promover o acoplamento dos fluxos e conduzir o projeto através do processo formal de tomada de decisão. Essa adaptação foi utilizada em estudos de Zohlnhöfer (2016) sobre o mercado de trabalho na Alemanha e na pesquisa de Sanjurjo (2017) sobre a mudança nas políticas de armamento no Brasil e no Uruguai, que geraram diversos artigos e citações relacionados à literatura mais recente sobre a teoria dos múltiplos fluxos (HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017; ZOHLNHÖFER; HERWEG; HUSS, 2016).

Além disso, buscamos combinar o MMF com o novo institucionalismo histórico (NIH) para considerar as instituições e sua influência nas mudanças institucionais, crítica recorrente do modelo (HALL; TAYLOR, 2003; IMMERGUT, 2006; SPOHR, 2016b, 2016a), enfatizando a dependência da trajetória. O NIH é baseado no pressuposto de que um conjunto histórico de restrições institucionais e *feedbacks* de políticas públicas estruturam o comportamento de atores durante a formulação de políticas públicas (HALL; TAYLOR, 2003; IMMERGUT, 2006).

No fluxo de problemas, a hipótese da dependência da trajetória sugere que as instituições atuam como um filtro, transformando um choque inicial em um resultado político. À medida que as instituições moldam os valores, elas também afetam as interpretações e a definição de problemas (SPOHR, 2016b). No fluxo de alternativas, o que não está em conformidade com os valores dos formuladores de políticas têm menor probabilidade de ser considerado. Além disso, as instituições em geral têm um efeito de autorreforço e as decisões sobre as políticas dependem do caminho trilhado até então (SPOHR, 2016b, 2016a). Por sua vez, as instituições influenciam variáveis que determinam a dinâmica no fluxo político (SPOHR, 2016a): (i) as instituições políticas constituem parte do clima nacional, que é uma variável central no MMF; (ii) as instituições distribuem o poder e moldam os grupos de atores; (iii) "pontos de veto" formais e informais tendem a travar os arranjos de políticas existentes e empurrar as agendas de reforma na direção de ajustes incrementais aos arranjos existentes.

Assim, neste estudo optou-se pela utilização do MMF com duas etapas de acoplamento, tal qual proposto por Herweg, Huss e Zohlnhöfer (2015) combinado com o NIH, denominado neste estudo de Modelo de Múltiplos Fluxos modificado (MMFm). Essa adaptação do modelo visa trazer ganhos à análise das políticas públicas, contribuindo para a avaliação empírica das sugestões incorporadas e melhor entendimento do fenômeno estudado e, ainda assim, preservando a estrutura operacional do modelo original.

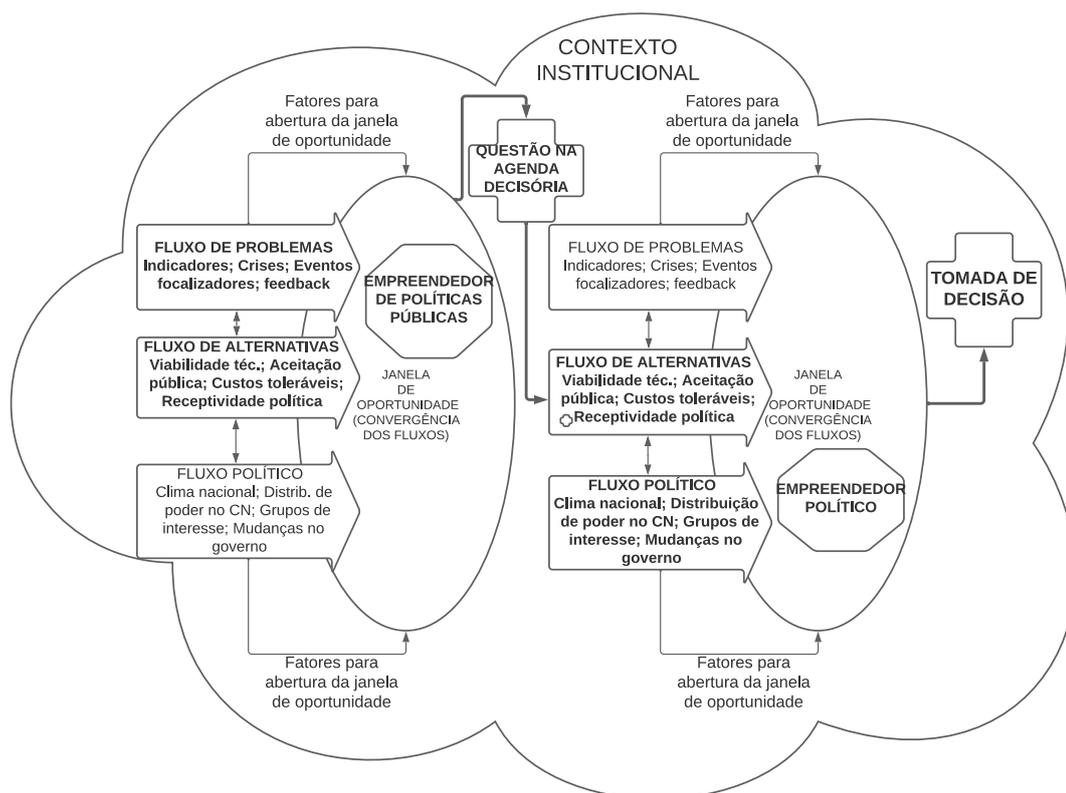


Figura 1 - Modelo de Múltiplos Fluxos modificado (MMFm)

Fonte: Elaboração própria.

METODOLOGIA

Explorando estudos de caso que aplicaram o modelo de Kingdon, Cairney e Jones (2016) apontaram que a maioria se baseia em entrevistas, além da análise de documentos. Da mesma forma que nesta pesquisa, a maioria dos estudos têm interesse no caso específico, mas também possuem interesse no desenvolvimento das teorias que dão suporte à análise do caso, ou, conforme classificação de Stake (2005), são estudos de caso instrumentais (JONES et al., 2016; KINGDON, 2014). A escolha do caso da formação de agenda e formulação do NRF se deu, além da relevância, pela transversalidade do tema, que faz com que seu impacto em inúmeras áreas de políticas públicas sugira a peculiaridade do caso.

Por meio de solicitações de informações de acordo com a Lei de Acesso à Informação (LAI), foram obtidos documentos que compõem o processo interno do Poder Executivo. No Poder Legislativo, a coleta se deu por documentos e notas taquigráficas de acesso público da PEC do NRF. Como forma de triangulação e complementação dos dados utilizados, também compuseram o *corpus* as transcrições dos vídeos acerca do tema dos canais do Youtube do Planalto, da CD e SF. Além disso, foram agregadas 207 páginas de notícias da mídia em geral publicadas de 1º de abril a 31 de dezembro de 2016, obtidas pelo operador de buscas Google.

Por fim, com base em toda a análise inicial foram selecionados atores a serem entrevistados a partir de critérios de relevância e disponibilidade de agenda, buscando técnicos do governo, técnicos do Poder Legislativo que participaram das discussões e assessoraram parlamentares com funções relevantes no processo, formadores de opinião na área de orçamento e de finanças públicas, bem como atores políticos que participaram do processo, favoráveis e contrários à PEC, incluindo o relator da Comissão Especial na CD e o ex-presidente Michel Temer. O material coletado foi submetido à análise de conteúdo, conforme proposto por Bardin (2004), com auxílio do software MaxQDA Plus 2022, de acordo com as categorias de análise baseadas no referencial teórico e nas proposições teóricas identificadas, que também foram utilizadas como subsídio para o roteiro das entrevistas (Quadro 2).

Quadro 2 - Categorias de análise e resumo do referencial teórico

Categorias de Análise	Resumo do Referencial Teórico	Proposições teóricas	
Fluxo dos Problemas	Indicadores (Resultado Orçamentário/PIB/Dívida Pública)	A possibilidade de quantificar e objetivar um problema torna o indicador um instrumento poderoso para evidenciar alguma questão (CAIRNEY; ZAHARIADIS, 2016; KINGDON, 2014).	Uma questão tem maior probabilidade de ser entendida como problema conforme mais negativa for a variação de indicadores, mais danosos os eventos focalizadores e mais malsucedidos forem programas governamentais anteriores. A adoção de uma política pública tem maiores chances de ocorrer se o problema que ela se propõe a solucionar for significativo para o eleitorado (KINGDON, 2014; CAPELLA, 2020; HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017).
	Eventos focalizadores (Crise econômica, crise política)	As crises e desastres chamam a atenção imediata do público para uma determinada questão, fazendo com que ela vá para o topo das preocupações governamentais (KINGDON, 2014)	
	Feedback de políticas anteriores	Consequências de políticas públicas anteriores chamam a atenção dos tomadores de decisão e, caso sejam negativas, são suficientes para serem entendidas como um problema (KINGDON, 2014).	
Fluxo das Alternativas	Aceitação pública	Embora algumas soluções decolam rapidamente, muitas passam por um processo de suavização para torná-las aceitáveis nas comunidades, com base em critérios como: viabilidade técnica (funcionará se implementado?); análise de custos; aceitação pública (ou um subconjunto importante do público); e a receptividade entre os tomadores de decisão eleitos (KINGDON, 2014).	Quanto mais critérios de seleção forem preenchidos pela alternativa, mais chances de ganhar espaço na agenda decisória. A adoção de uma política pública tem maiores chances de ocorrer se as alternativas defendidas por diversos formuladores de política pública puderem ser combinadas em um pacote. Quanto menos integradas as comunidades, maior a chance de uma ideia nova se tornar viável como alternativa (HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017).
	Viabilidade técnica		
	Receptividade política		
Fluxo Político	Alternativas concorrentes	O processo de seleção, suavização e validação faz com que a comunidade de políticas chegue a uma pequena lista de ideias que podem ser levadas em consideração pelos formuladores de políticas (KINGDON, 2014).	Uma proposta que vá contra essa percepção de clima nacional tem pouca chance de prosperar, enquanto outra que esteja alinhada, tende a ganhar destaque (HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017). Os atores políticos consideram os grupos de pressão, pois sabem que ir de encontro a eles pode lhes custar perda de capital político. A organização das clientelas de uma determinada política pública, uma vez atendidas, organizam-se para defender a permanência do programa (KINGDON, 2014). A adoção de uma política pública tem maiores chances de sucesso se o governo possuir maioria no parlamento (HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017). A política adotada diferirá da proposta original conforme o poder de veto dos atores de oposição ao governo (HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017).
	Clima nacional (opinião pública/movimentos sociais)	O clima nacional também pode ser entendido como mudanças na opinião pública ou amplos movimentos sociais, ou seja, trata-se de uma percepção de que muitas pessoas estão seguindo determinada linha de pensamento (KINGDON, 2014).	
	Grupos favoráveis	A ação de forças politicamente organizadas pode, com sua intensidade e visibilidade, bloquear ideias de serem concretizadas ou impulsionar uma alternativa preferida. (KINGDON, 2014)	
	Grupos contrários		
	Mudança de governo	As mudanças no governo influenciam a agenda tanto de pessoas em posições estratégicas como na composição do legislativo. Chama-se especial atenção para o início de governos, considerado o momento mais propício à entrada de demandas que permaneceram por um longo tempo sem resposta.	
Empreendedores	Distribuição de poder no Congresso	Alterações nas pessoas chave do executivo e do legislativo, tanto atores políticos como burocratas de alto escalão, afetam significativamente a agenda (HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017).	
	Ocupação de cargos chave		
Empreendedores	Articulação Técnica	Os empreendedores de políticas são atores que podem ser de qualquer uma das categorias explicitadas, como, por exemplo, indicados políticos, parlamentares, membros de grupo de interesse, dentre outros (KINGDON, 2014).	Os empreendedores de políticas públicas têm maior chance de sucesso no acoplamento dos fluxos se tiverem mais acesso aos formuladores de políticas públicas (KINGDON, 2014).
	Articulação Política	O empreendedor na tomada de decisão não é necessariamente o mesmo ator da formação da agenda. Dessa forma, os atores do fluxo de alternativas geralmente precisam encontrar atores políticos com crenças compatíveis e autoridade formal para promover o acoplamento dos fluxos e conduzir o projeto através do processo formal de tomada de decisão (HERWEG; HUSS; ZOHLNHÖFER, 2015).	A adoção de uma política pública tem maiores chances de sucesso se o empreendedor político tiver uma posição de liderança no governo (HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017).

Fonte: Elaboração própria.

A TRAJETÓRIA DO ARCABOUÇO LEGAL PARA REGRAS FISCAIS NA ESFERA FEDERAL ATÉ O NRF

A partir da promulgação da CF88, as regras fiscais impostas de forma imediata ao sistema orçamentário federal brasileiro foram apenas duas: a chamada “regra de ouro”, que consta do art. 167, inc. III, da CF88, que veda “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta” (BRASIL, 1988); e aquela trazida pelo art. 195, § 5º, que dispõe que “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total” (BRASIL, 1988).

Além dessas, a CF88 previu o estabelecimento de limites mediante instrumentos diferentes: limites globais para o montante da dívida mobiliária da União, até o momento não foi instituído (art. 48, inc. XIV); limites globais para o montante da dívida consolidada da União (art. 52, inc. VI); limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União (art. 52, inc. VII); e limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (art. 52, inc. VIII). Ademais, o art. 163 da CF88 previa a regulamentação de matérias que disponham sobre as finanças públicas, delegando a uma lei complementar, até hoje não vigente, a tarefa de regulamentar a gestão orçamentária no país.

Em 1998, foi anunciado o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), que previa: mudanças estruturais, como a aceleração das discussões para a aprovação da reforma da previdência privada; avanços institucionais-legais, com o envio do projeto da LRF para o Congresso Nacional; e a estabilização da relação dívida/PIB a ser alcançada por meio de superávits primários. (TAVARES, 2005).

Com a promulgação da LRF, a regra fiscal de meta de superávit primário, que o governo já havia utilizado no ano anterior, passou a ter embasamento legal. Além disso, o art. 30 trouxe exigência do envio dos projetos de limites e condições previstos na CF88 (Resolução do SF 40/2001, Resolução do SF 43/2001 e Resolução do SF 48/2007). Desde 2007, o arcabouço legal existente das regras fiscais para a esfera federal do governo brasileiro se manteve sem alterações significativas até a promulgação da EC 95/2016, em 15 de dezembro de 2016, aprovada na CD (PEC 241/16), em primeiro turno, com 366 votos favoráveis e 111 contrários, e, em segundo turno, por 359 a 116 e, no SF (PEC 55/2016), aprovada com 61 votos favoráveis e 14 contrários em primeiro turno e 53 votos favoráveis e 16 contrários em segundo turno.

DISCUSSÃO

A separação em dois acoplamentos proposta por Herweg, Huss e Zohlnhöfer (2015) permite uma identificação clara do protagonismo dos fluxos dos problemas e das alternativas no primeiro acoplamento e dos fluxos das alternativas e político no segundo acoplamento. Ademais, a atuação dos empreendedores se dá de forma diferenciada em cada etapa, bem como foi constatado que o trabalho conjunto dos empreendedores, técnicos e políticos, foi relevante para o sucesso da adoção do NRF. Verificamos que os fatores principais de cada fluxo se alteraram em cada acoplamento, ou seja, o que é mais relevante na etapa de formação de agenda pode dar lugar a outro fator na tomada de decisão. Por sua vez, o NIH contribui para as perspectivas dentro de cada fluxo, ressaltando o papel das instituições na percepção de problemas, produção de alternativas e na dinâmica política. De forma esquemática, a representação da Figura 2 resume o que foi encontrado em campo aplicando o MMFm.

De forma mais detalhada, verificamos, no fluxo dos problemas, que a crise econômica em que se encontrava o Brasil foi caracterizada por diversos indicadores desfavoráveis, como, por exemplo, a piora do desempenho fiscal da União e a conseqüente geração de resultados primários negativos, fatores que geraram um aumento da atenção para o problema (KINGDON, 2014; SUBIRATS, 2007), visto que a meta de resultado primário era usada desde 1999 e somente em 2014 apresentou o primeiro déficit primário em um exercício completo.

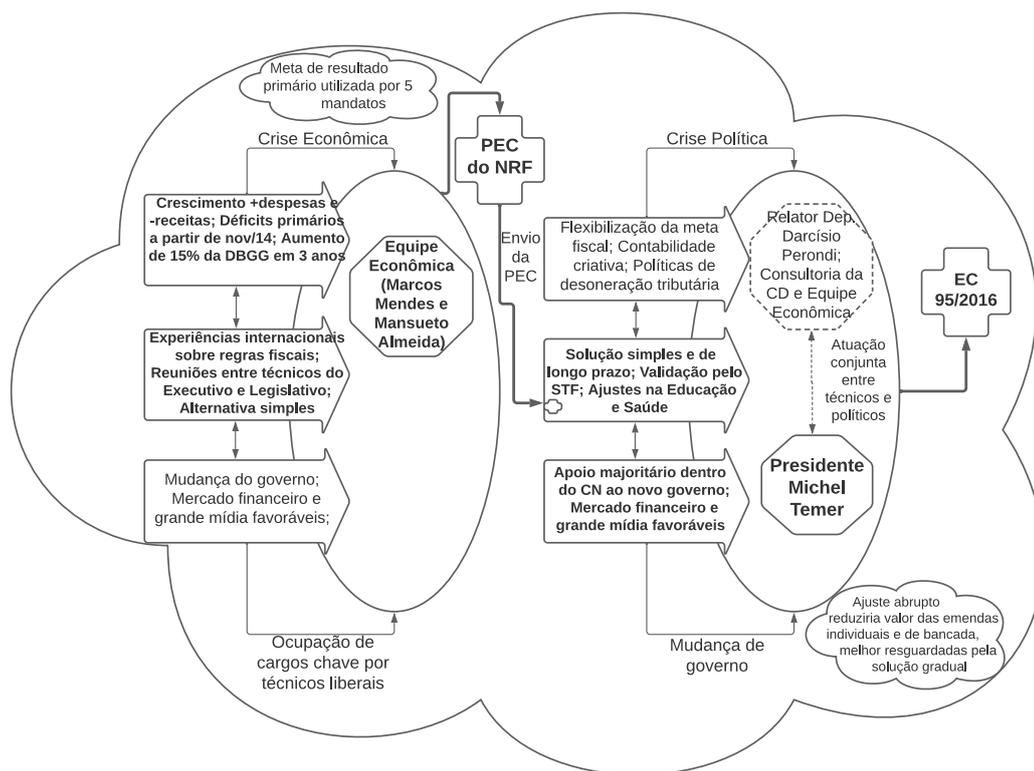


Figura 2 - Ilustração do MMFm como resumo dos resultados

Fonte: Elaboração própria.

Por uma perspectiva institucional, o período de quinze anos de superávits primários realizados pelo governo federal, incluindo governos do Partido dos Trabalhadores (PT), parece ter consolidado a meta de resultado primário como uma regra fiscal de grande importância nas finanças públicas nacionais. Para os teóricos do NIH, as instituições são reproduzidas porque os atores acreditam que são moralmente justas ou apropriadas (MAHONEY, 2000). Assim, verificamos a influência da dependência da trajetória, onde as regras fiscais em vigor atuaram como um filtro, transformando um choque inicial, causado pela sua transgressão, em um resultado político, ou seja, a violação dessa regra nos pareceu ter sido entendida como problema a ser resolvido (KINGDON, 2014; SUBIRATS, 2007) por uma grande parte dos atores do contexto político e econômico brasileiro, incluindo a grande mídia.

Outros indicadores, como o crescimento da dívida bruta do governo geral (DBGG), que passou de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB em abril de 2016, ou o rebaixamento da nota de crédito do Brasil pelas agências de classificação de risco de crédito eram recorrentes na mídia e no discurso do governo, mas a taxa de desocupação, que rompera a barreira dos dois dígitos no final de 2015, foi crucial para o apoio parlamentar, pois o desemprego, além de muito temido no âmbito político, é um dos indicadores econômicos que mais diretamente demonstra o contingente de pessoas afetadas pela crise econômica, o que elevou a percepção de problema público (CAIRNEY; ZAHARIADIS, 2016).

Além da crise econômica, havia o que podemos chamar de uma crise política, pois o Brasil estava passando por um processo de *impeachment* da presidente da República e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) foi um dos partidos políticos que apoiou o processo e era o partido político do vice-presidente, substituto imediato do cargo. As crises chamam a atenção imediata do público para uma determinada questão, fazendo com que ela vá para o topo das preocupações governamentais (KINGDON, 2014), o que parece ter sido o caso, potencializado pela conjugação das vertentes política e econômica.

Baseados nos indicadores da época, os governistas entendiam que a raiz do problema fiscal da União estava no crescimento da despesa pública primária. No período 2008-2015, essa despesa crescera 51% acima da inflação, enquanto a receita havia evoluído apenas 14,5%. Essa interpretação transforma essa questão em um problema de política pública (CAPELLA, 2020; KINGDON, 2014), cuja origem era o descontrole em relação às despesas, visão compartilhada por técnicos do legislativo e de economistas do mercado, assim como encontrava coró na mídia.

Nesse sentido, os indicadores econômicos foram instrumentalizados para evidenciar a crise econômica (CAIRNEY; ZAHARIADIS, 2016; KINGDON, 2014), tanto no discurso dos apoiadores do NRF quanto na mídia em geral. Nesse mesmo sentido, a forma como um problema é definido, articulado, chamando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo de formação de agenda (CAPELLA, 2020), como entendemos ter sido o caso do NRF.

No segundo acoplamento, o fator que mais ganhou força foi o que Kingdon (2014) chama de *feedbacks*. Na realidade, a abordagem de Kingdon traz um aspecto mais técnico para os *feedbacks*, quando diz que seria um conjunto de informações oriundo do monitoramento de atingimento de metas, da experiência da equipe na administração de programas ou dos custos dos programas. Nesse ponto entendemos que caberia uma visão sobre a atenção seletiva, que o próprio Kingdon compartilha, mas que deriva de tratar o chamar a atenção como uma conquista que, com base na capacidade dos atores de contar uma história persuasiva, muitas vezes é atingida pela atribuição de culpa a determinados atores (SHANAHAN; JONES; MCBETH, 2011). No caso do NRF, conquistou-se essa atenção ao atribuir a culpa pelo aumento das despesas ao governo anterior ou, de outro ponto de vista, partindo do próprio governo no poder à época, chamou a atenção evitando a culpa para si (*blame-avoidance*) por uma política que tinha grande possibilidade de ser encarada como impopular (PIERSON, 1996).

No contexto dessa atribuição de culpa ao governo anterior, teve maior ênfase a avaliação sobre o desgaste da principal regra fiscal à época, meta de resultado primário, que recebeu questionamentos sobre a sua efetividade em função de uma fragilização crescente ao longo dos anos, principalmente a partir de 2009, com a promoção de formas de abatimentos previamente estabelecidos e possibilidade de alteração ao longo do exercício por meio de projetos de lei que alteravam a lei de diretrizes orçamentárias, ou seja, a meta era alterada conforme a necessidade do governo e as críticas recaíam sobre esse procedimento tornar a meta uma questão formal e não mais um balizamento para as ações governamentais. Somava-se a isso as acusações feitas durante o processo de impeachment, onde o governo da época fora acusado da utilização procedimentos não convencionais para contabilização dos componentes do resultado primário, o que ficou conhecido como “contabilidade criativa”.

Essas questões geraram uma deterioração do instrumento, segundo técnicos do Legislativo e do Executivo. Segundo o entrevistado Eugênio Greggianin, consultor de orçamentos da CD à época, “o superávit primário ele era mudado na LDO e o pessoal fazia concessões. [...] Ela tira o PPI, tira o PAC ou depois joga uma meta lá embaixo para não dar problema nenhum então de alguma forma, você pegava e tirava a importância da meta.”. O entrevistado Felipe Salto, assessor do Senador José Anibal à época, também relatou o desgaste da antiga regra fiscal ao dizer que “a meta de resultado primário exerceu o papel durante muito tempo, quando ela começou a ser dilapidada com a chamada contabilidade criativa”.

Somava-se a isso uma insatisfação, principalmente do lado do Legislativo, sobre a forma de elaborar o orçamento. Na relação Executivo/Legislativo, havia uma participação mútua no superdimensionamento da receita, com vistas a acomodar demandas que nunca seriam executadas, pois cabia ao Executivo o controle sobre a escolha de quais dessas demandas prosperariam. Informalmente o orçamento era conhecido como uma “obra de ficção”, com prejuízo maior para parlamentares, principalmente aqueles com menos acesso ou influência no Executivo. Na esteira de corrigir essa distorção, o Congresso já havia promulgado a Emenda

Constitucional 86, de 17 de março de 2015, no sentido de dar o caráter impositivo às emendas parlamentares individuais. Ainda assim, os parlamentares pareciam buscar maior controle do orçamento, conforme a visão do Deputado Federal Darcísio Perondi, relator da PEC do NRF na Comissão Especial da CD (CESP), que relatou que “O Congresso sempre fez um orçamento de fantasia. Hiper-dimensionado.”. Em audiência pública na Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça da CD, em novembro de 2016, o Sr. Marcos Mendes, chefe da assessoria especial do Ministério da Fazenda à época, defendeu que a PEC do teto de gastos reconstruía o realismo orçamentário por ter uma predeterminação do total de despesas independentemente da estimativa e efetiva arrecadação de receitas.

Em resumo, os governistas atribuíam o cenário de crise econômica a erros da gestão anterior, principalmente com acusações de aumento descontrolado de gastos, desonerações tributárias descabidas e contabilidade criativa. Então, com a fragilização da principal regra fiscal nesse momento de crise econômica, abriu-se uma janela de oportunidade para a ideia de limitação de gastos como nova regra fiscal complementar no arcabouço institucional da política fiscal federal. Nas palavras do relator da PEC na CESP da CD, a “ex-Presidente deixou as contas negativas em 170 bilhões de reais este ano. [...]. Desequilibraram-se as finanças. Houve um aumento de gastos 50% acima da inflação nos últimos 7 anos. A receita cresceu 15% [...]” (Nota Taquigráfica da Reunião de 06-10-2016 da CESP, P. 141).

No fluxo de alternativas, a necessidade de suavização da alternativa dentro da comunidade de especialistas, entendida como fundamental por Kingdon (2014), em nossa visão foi acelerada pelos trabalhos realizados pelo FMI (LLEDÓ et al., 2017), onde são descritas e comparadas as regras fiscais utilizadas em 96 países de 1985 a 2015, incluindo o Brasil, na última edição do estudo, de 2017 (na edição de 2015 eram 86 países). A comparação com outros países sobre as regras fiscais chegou a uma pequena lista de alternativas (KINGDON, 2014), facilitando a discussão dentro da comunidade de especialistas, tornando mais fácil a adesão de regras já utilizadas fora do Brasil.

Em termos de suavização da proposta internamente ao Poder Executivo, o anteprojeto foi “formatado após vários debates mediante grupo informal capitaneado pelo Sr. Marcos José Mendes” (Parecer PGFN-CAF nº 933-2016, P. 1). Antes do envio formal da proposta para o Legislativo, o Executivo utilizou-se da mesma estratégia, procedendo a diversas reuniões com os técnicos do Legislativo para só depois encaminhar a PEC. Como salienta o entrevistado George Alberto de Aguiar Soares, secretário da Secretaria de Orçamento Federal, o projeto, “antes de ser encaminhado oficialmente, ele foi discutido a exaustão com vários atores dentro do parlamento. Primeira coisa foi feita com os atores técnicos.”

Contando com um alinhamento na visão técnica sobre a trajetória crescente das despesas, a equipe do Ministério da Fazenda promoveu diversas reuniões internas e com técnicos do Legislativo para apresentar e captar sugestões para a proposta. Nessas reuniões técnicas, a proposta sofreu ajustes que facilitaram a recepção política e sua tramitação. Com a matéria em tramitação, alguns desses técnicos, tanto do Executivo, principalmente o Sr. Marcos Mendes e o Sr. Mansueto Almeida, quanto do Legislativo, atuaram na apresentação da PEC e orientação dos parlamentares, investindo seu tempo e muitas vezes se expondo ao debate político, características fundamentais de empreendedores de políticas públicas (CAPELLA, 2020; KINGDON, 2014; MINTROM, 2019), conforme explicou o entrevistado Ricardo Alberto Volpe, diretor da Consultoria de Orçamentos da CD à época: “[...] eu, o Marcos Mendes, o Mansueto, a gente reunia bancada por bancada de partidos fazendo uma explicação do que que era o teto de gastos, justificava o teto.”

O critério de aceitação pública no primeiro acoplamento foi verificado pelo amplo apoio dos técnicos do Legislativo, da mídia e de economistas de grande peso na comunidade conforme expõe o entrevistado Hélio Tollini, Assessor no Gabinete-Adjunto de Informações em Apoio à Decisão do Gabinete Pessoal do Presidente da República à época, que disse que “ajudou muito

nesse processo a mídia. Eu lembro que grande parte dos colunistas, formadores de opinião que escrevem na mídia, uma boa parte deles foi favorável”.

Várias pesquisas e enquetes foram realizadas no período de tramitação da PEC, com resultados apontando para realidades contrárias. Entretanto, a maioria das pesquisas coletadas de páginas da Internet e de outros documentos apontou para a aceitação da população acerca da limitação dos gastos.

No segundo acoplamento, a aceitação pública se deu muito em função do apoio político, mas podemos entender que a narrativa de “gastar menos que se ganha” parecia ser simples e lógica a ser transmitida, conforme relatou a maioria dos entrevistados. Nas palavras do entrevistado Marcos Mendes, “[e]ssa ideia geral de que olha, o governo tá gastando muito, a gente precisa controlar... isso entra na cabeça das pessoas como alguma coisa razoável.” (Entrevista de Marcos José Mendes). O próprio Michel Temer entendeu que: “[...] a população não penetra nessas questões técnicas, mas se você reduzir isso a informação de que você não pode gastar mais do que aquilo que ganha. O Estado não pode gastar mais do que aquilo que arrecada. Pega bem para a população e pegou bem pro povo brasileiro.”.

Em relação ao critério de viabilidade técnica, a PEC recebeu questionamentos quanto à sua constitucionalidade e incompatibilidade diante do arcabouço institucional existente, inclusive com ações protocoladas no Supremo Tribunal Federal (STF). No entanto, tanto os pareceres das Comissões de Constituição e Justiça da CD e do SF, bem como o STF, decidiram pela constitucionalidade da proposta. Assim, o entendimento de que o NRF estava em conformidade com os valores dos formuladores de políticas e adequados ao arcabouço constitucional pelos ministros do STF aumentaram a chance de sua adoção, uma vez que as percepções e preferências dos atores são fortemente influenciadas pelo contexto institucional (SPOHR, 2016b, 2016a).

A receptividade política, por sua vez, ficou dividida de um lado pela preocupação com as consequências da limitação de gastos públicos com os setores sociais, como o da educação e da saúde, e de outro lado, de forma majoritária, com a preocupação com o equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade da dívida. Junto a isso, o fato de que havia a percepção de urgência para o ajuste das contas ganhou força entre os parlamentares, que temiam o recrudescimento da situação fiscal da União, prejudicando tanto a sociedade quanto o espaço orçamentário de controle do CN. Assim, o receio de uma piora do quadro fiscal impactou, em nossa visão, na rápida tramitação da PEC, pois “o medo e a consequente insegurança atuam como filtros da realidade, levando as pessoas a buscarem mais evidências de ameaças, o que leva a mais insegurança” (ZOHLNHÖFER; RÜB, 2016, p. 152). Essa percepção é exteriorizada pelo entrevistado Esperidião Amin, deputado federal à época, que disse “[v]otei a favor porque era emergência, aquilo que o momento requisitava.”.

Em relação às alternativas, durante o primeiro acoplamento, o ajuste fiscal poderia ter se dado de uma forma tradicional pelo corte abrupto de despesas, gerando forte impacto de curto prazo para Executivo e parlamentares. No entanto, com base em experiências internacionais e trabalhos técnicos de organismos internacionais sobre regras fiscais, bem como com a intenção de obter boa receptividade política (HERWEG; HUSS; ZOHLNHÖFER, 2015), foi adaptada a ideia de um limite de despesas. A boa receptividade política se deu porque ao invés de um corte maior no curto prazo que impactasse diretamente as cotas de emendas parlamentares, individuais e de bancada, a proposta diluía o ajuste fiscal em uma janela de longo prazo, diluindo também o esforço que os parlamentares teriam de fazer em termos de renúncia parcial à cota parlamentar do orçamento público, conforme o entrevistado George Alberto de Aguiar Soares relatou: “[...]eu não consigo fazer [...] como foi feito [n]o governo Fernando Henrique, [n]o começo do governo Lula... um ajuste muito drástico muito curto [...] Então eu preciso de trocar uma coisa de curto prazo por uma coisa de médio prazo”.

Com a PEC em tramitação, no segundo acoplamento, a discussão política se restringiu à questão do ajuste fiscal e do equilíbrio das contas públicas pelo lado da despesa, no caso os defensores da PEC, ou pelo lado da receita, cujos maiores representantes eram a oposição ao governo, o que demonstra que a solução para o problema não era trivial, permitindo mais do que uma solução (CAIRNEY; ZAHARIADIS, 2016; HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017; KINGDON, 2014). Havia críticas concorrentes acerca do aumento de carga tributária, das renúncias fiscais e da regressividade do sistema tributário. Alguns atores levantaram a possibilidade de tributação de grandes fortunas e heranças, de tributação de dividendos, além de constar do debate com frequência o combate à sonegação fiscal, sem sucesso. Nesse sentido, o modelo de Kingdon (2014) não trabalha os aspectos negativos ou contrários à proposta, o que identificamos como uma lacuna que pode ser mais bem trabalhada em pesquisas futuras.

Então, Kingdon (2014) descreve as alternativas como uma 'sopa primordial de políticas', evoluindo conforme são propostas por um ator, então reconsideradas e modificadas por muitos participantes, dentro de comunidades de políticas (KINGDON, 2014, p. 127). Entendemos que por ter uma base de dados de regras fiscais adotadas em outros países, ser adequado ao contexto institucional do arcabouço constitucional-legal brasileiro, boa receptividade entre os atores políticos e ter sido submetida a uma série de reuniões entre atores técnicos com acesso direto aos parlamentares e ao alto escalão do Executivo, a ideia central do NRF, qual seja a da limitação das despesas primárias em uma janela de longo prazo, foi uma solução que decolou rapidamente (HERWEG; ZAHARIADIS, 2018).

No fluxo político, apesar de a proposta trazer um compromisso do governo com o mercado, sem prejudicar demasiadamente os projetos políticos dos parlamentares no curto prazo, o que gerou uma ótima receptividade por parte do Congresso Nacional, havia uma clara preocupação com as consequências da limitação de gastos públicos com os setores da educação e da saúde, mas, de forma mais determinante, havia uma preocupação com o equilíbrio urgente das contas públicas e a sustentabilidade da dívida. Entretanto, o mais importante desse fluxo é que ele trazia a componente da crise política de maneira muito clara, pois Michel Temer assumia a presidência diante da dissolução da base governista da presidente Dilma Rousseff.

A mudança de governo modificou a distribuição de poder no CN (HERWEG; HUSS; ZOHLNHÖFER, 2015), tendo o presidente Michel Temer, assim que assumiu a presidência, uma forte base parlamentar, que totalizava 413 parlamentares. Enquanto isso, a oposição se restringia a PT, PSOL, PCdoB, PDT e Rede. Nesse contexto, o novo presidente contava com apoio fundamental dos presidentes das duas casas legislativas, o que se refletiu no andamento do processo célere de apreciação da proposta, com uso de várias ferramentas regimentais para a apressar e garantir a aprovação da PEC.

Enquanto a crise econômica gerou a oportunidade para a formação de agenda, primeiro acoplamento, entendemos que a crise política foi o fator preponderante para a abertura da janela de oportunidade da tomada de decisão, aprovação da PEC no segundo acoplamento (HERWEG; HUSS; ZOHLNHÖFER, 2015). Além das pesquisas e das enquetes de captação da opinião pública citadas, houve uma série de manifestações sociais, principalmente oriundas da área de educação e promovidas por estudantes, servidores públicos e sindicatos, além de uma série de manifestações de repúdio à PEC vindo de diversas câmaras municipais, de entidades da sociedade civil organizada e de órgãos de classe. Apesar disso, não se verificou impacto significativo na tramitação da PEC, pois, em sua tramitação, a referência aos movimentos compõe a narrativa da oposição, mas não parece ter sensibilizado os demais parlamentares.

A equipe econômica do governo Temer tinha um perfil liberal do ponto de vista econômico. Tal fato pode ser deduzido de um de seus principais nomes, Marcos José Mendes, que poucos dias depois do início do governo interino lançou, em parceria com os economistas Raul Velloso e Paulo Springer de Freitas, o livro “O Dia do Juízo Fiscal”, que na apresentação

já traz alguns valores do liberalismo econômico. Assim, o fato de estarem próximos ao presidente da República parece ter facilitado levar a ideia de limitação dos gastos (HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017; KINGDON, 2014).

Além do apoio parlamentar, agentes econômicos, formadores de opinião e a imprensa, com seu apoio explícito à proposta, também compuseram a base de apoio ao governo. Do outro lado, a atuação de grupos contrários foi representada pelos movimentos dos estudantes, com a ocupação de escolas e universidades, movimentos sociais por parte de sindicatos e associações, além da atuação na mídia contratada e no próprio processo legislativo, representados pelos partidos de oposição ao governo. A atuação desses grupos de interesse (KINGDON, 2014), cujo objetivo principal era barrar a PEC, resultou em modificações na proposta nas áreas sociais de saúde e educação. Apesar de intensa, a atuação desses grupos de interesse não foi bem-sucedida, pois como apontam Cairney e Zahariadis (2016), mudanças no clima nacional, alterações na Administração e na distribuição de poder no Congresso podem ser ainda mais poderosas, como foi o caso.

Em paralelo às discussões e reuniões técnicas, a articulação política era conduzida de forma bem próxima pelo presidente Michel Temer, incluindo jantares e encontros com parlamentares, como relatado por ele que trazia economistas para defender a propostas a deputados e senadores (Entrevista Michel Temer). O elo com a parte técnica, a equipe do Ministério da Fazenda e da Consultoria de Orçamentos da CD, era feito pelo relator na CESP.

Em relação ao MMFm, a frequência de ocorrência dos códigos (categorias de análise), que na abordagem qualitativa não é relevante, e suas conexões trouxeram à nossa análise alguns *insights* sobre a questão da independência entre os fluxos do modelo, mediante o uso do relatório de conexão entre códigos emitido pelo Software MaxQDA Plus 2022.

As maiores conexões, conforme esperado, ocorreram majoritariamente dentro dos próprios fluxos. Entretanto, o código de maior conexão com “Aceitação pública”, do fluxo de alternativas, foi “Clima Nacional”, do fluxo político. Essa conexão faz sentido quando se avalia a definição dada para tais categorias por Kingdon (2014). Porém, há um debate teórico sobre a independência ou não dos fluxos e se a dinâmica deles pode ser entendida de maneira independente, sem separar totalmente seus componentes (KINGDON, 2014; ZAHARIADIS, 2003). A aceitação pública de uma política pública pode estar interligada com o clima nacional, porém, essa ligação não significa que os dois fluxos responderão de maneira similar. A ação de movimentos sociais no estudo de caso do NRF não impactou suficientemente o fluxo político, tampouco foi determinante para a aceitação pública da proposta. Assim, há ligações entre os fluxos que devem ser analisadas segundo as respectivas dinâmicas com o intuito de manter uma perspectiva diferenciada com relação aos modelos racionalistas, possibilitando aos pesquisadores revelar a racionalidade, mais do que assumi-la (HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2017; ZAHARIADIS, 2003).

Portanto, os resultados da pesquisa indicam a validade do MMFm para o estudo de caso realizado, tendo identificado os fatores que influenciaram positivamente a formação de agenda, tendo a crise econômica e a mudança de governo como fatores fundamentais para o surgimento da janela de oportunidade no primeiro acoplamento dos fluxos e a equipe técnica do Ministério da Fazenda como empreendedor de políticas. Por sua vez, a crise política e a distribuição de poder no CN foram mais relevantes para a janela de oportunidade no segundo acoplamento, assim como o presidente Michel Temer reconhecido como empreendedor político da tomada de decisão. A atuação do relator da CESP, Darcísio Perondi, e da Consultoria de Orçamentos da CD também foram relevantes para o segundo acoplamento, com trabalhos de convencimento e articulação junto às bancadas. No SF, a tramitação foi mais breve, pois a discussão e a atuação política dos senadores foram realizadas informalmente durante a tramitação na CD.

CONCLUSÕES

Esta pesquisa analisou o processo de formação de agenda e de tomada de decisão do NRF utilizando-se de uma adaptação proposta por Herweg, Huss e Zohlnhöfer (2015), do Modelo de Múltiplos Fluxos originalmente criado por Kingdon (2014), com a perspectiva do Novo Institucionalismo Histórico, denominando-o de Modelo de Múltiplos Fluxos modificado (MMFm). Assim, o MMFm ao abordar dois acoplamentos e a utilizar o NIH, visou ampliar o escopo do modelo original para a etapa de tomada de decisão do ciclo de políticas públicas, bem como suprir a lacuna sobre a utilização dos efeitos das instituições nas análises de políticas públicas. Os resultados indicam a viabilidade do MMFm. Nesse contexto, este estudo contribuiu com a ampliação de estudos que sugerem a validação do modelo original e da sua utilização com dois acoplamentos, bem como agregou a utilização da perspectiva do NIH na aplicação do modelo, operacionalizando e levando à campo as sugestões de Spohr (2016b).

Ademais, com a esquematização desse modelo modificado (Figura 1), vislumbramos contribuir com as próximas pesquisas de políticas públicas no campo acadêmico. A perspectiva do NIH no MMFm reduz a possibilidade de ignorar o efeito dos contextos institucionais em cada fluxo. A separação em dois acoplamentos, porém, não nos pareceu suficiente para incorporar o impacto das instituições no processo de adoção da política pública estudada, conforme alegado por Herweg, Huss e Zohlnhöfer (2015), pois o contexto institucional abrange não só o fluxo político, mas os demais fluxos, tal qual explicitado por de Spohr (2016b). Assim, a incorporação do NIH eleva o foco do pesquisador aos contextos institucionais e sua imposição de dependência da trajetória tanto ao ambiente político quanto ao foco dado aos problemas e alternativas durante o debate público e até mesmo antes de sua ocorrência.

A principal lacuna identificada é a ausência de tratamento específico para a atuação de grupos contrários à política pública. Mesmo tendo sido identificadas e descritas neste estudo, e ainda que não tenham sido completamente bem-sucedidas, a atuação de grupos contrários não encontra respaldo no modelo original de Kingdon, o que abre espaço para uma complementação do modelo. Parece-nos que pelo fato de o modelo original ter sido desenvolvido para a etapa de formação de agenda, onde a atuação de grupos contrários tende a ser mais restrita, essas ações não têm um tratamento no modelo.

Ademais, entendemos ser relevante para futuras pesquisas em relação ao caso estudado, a verificação das hipóteses de adoção do NRF e as atualizações supervenientes em função do estado de calamidade instaurado pela pandemia do novo coronavírus. Em relação ao modelo de análise de políticas públicas, sugerimos para outras pesquisas a investigação da coordenação na atuação de empreendedores de política pública e empreendedores políticos e como isso pode contribuir para a tomada de decisão durante o processo de adoção de políticas públicas. Além disso, parece-nos interessante a utilização de outros modelos em conjunto com o MMFm para comparação e complementação da análise de políticas públicas. O modelo de coalizões de advocacia e o modelo de equilíbrio pontuado são outros dois modelos de grande utilização na pesquisa nacional e sua comparação em relação ao mesmo *corpus* pode trazer insights relevantes para a evolução desse campo de pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. D. A.; GOMES, R. C. Reflexões Teóricas E Apontamentos Para Futuras Pesquisas. p. 444–455, 2018.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. 3ª. **Lisboa: Edições**, v. 70, p. 223, 2004.
- BIRKLAND, T. A. An Introduction to the Policy Process: Theories. In: **Concepts and Models of Public Policy Making**. 2. ed. Londres: ME Sharpe, 2005.
- BIRKLAND, T. A. Attention and natural disasters. In: **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016. p. 389–414.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. . 5 out. 1988.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 95. . 15 dez. 2016.

BUDINA, N. et al. Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset. **IMF Working Papers**, v. 12, n. 273, p. 1, 2012.

CAIRNEY, P.; JONES, M. D. Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory? **Policy Studies Journal**, v. 44, n. 1, p. 37–58, 2016.

CAIRNEY, P.; ZAHARIADIS, N. Multiple streams approach: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. In: **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016. p. 87–105.

CAPELLA, A. C. N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1498–1512, 2020.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Análise de políticas públicas: Uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 1, n. 101, p. 57–76, 2015.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building**. 2. ed. Berkeley: Johns Hopkins University Press, 1972.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1, 1972.

ELDER, C. D.; COBB, R. The Politics of Agenda-Building : An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **The Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892–915, 1971.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIAMBIAGI, F.; HORTA, G. T. DE L. O teto do gasto público: mudar para preservar. **Textos para Discussão, BNDES**, v. 144, 2019.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193–223, 2003.

HERWEG, N.; HUSS, C.; ZOHLNHÖFER, R. Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework. **European Journal of Political Research**, v. 54, n. 3, p. 435–449, 2015.

HERWEG, N.; ZAHARIADIS, N. The Multiple Streams Approach. In: ZAHARIADIS, N.; BUONANNO, L. (Eds.). **The Routledge Handbook of European Public Policy**. Exeter: Swales & Willis Ltd., 2018. p. 32–41.

HERWEG, N.; ZAHARIADIS, N.; ZOHLNHÖFER, R. The Multiple Streams Framework: Foundations, refinements and empirical applications. In: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (Eds.). **Theories of the Policy Process**. 4. ed. Davis: Routledge, 2017. p. 17–54.

IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Eds.). **Políticas públicas: coletânea**. 1. ed. Brasília: Enap, 2006. v. 1p. 155–195.

JONES, M. D. et al. A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. **Policy Studies Journal**, v. 44, n. 1, p. 13–36, 2016.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies, Update Edition (With an Epilogue on Health Care)**. 2nd. ed. [s.l.] Pearson Education Limited, 2014.

LLEDÓ, V. et al. **Fiscal Rules at a Glance: Fiscal Rules Dataset**. Washington: [s.n.].

LLEDO, V. D. et al. HOW TO SELECT FISCAL RULES: A PRIMER. **Fiscal Affairs Department How-To Notes**, 2018.

MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and society**, v. 29, n. 4, p. 507–548, 2000.

MENDES, M. J. Sistema orçamentário brasileiro. **Núcleo de Estudos e Pesquisas**, n. 39, p. 47, 2008.

MINTROM, M. So you want to be a policy entrepreneur? **Policy Design and Practice**, v. 2, n. 4, p. 307–323, 2019.

- OSTROM, E. **Understanding Institutional Diversity**. [s.l.] Princeton University Press, 2005.
- PIERSON, P. The new politics of the welfare state. **World politics**, v. 48, n. 2, p. 143–179, 1996.
- SANCHES, O. M. Coletânea planejamento e orçamento governamental: volume 2: o ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. 2007.
- SANJURJO GARCÍA, D. Multiple streams and multiple couplings in latin american public policies: Understanding Gun Policy Changes in Brazil and Uruguay. n. June, p. 1, 2017.
- SCHICK, A. Lessons from the crisis. **OECD Journal on Budgeting**, v. 2012, n. 3, p. 1–30, 2013.
- SHANAHAN, E. A.; JONES, M. D.; MCBETH, M. K. Policy narratives and policy processes. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, p. 535–561, 2011.
- SPOHR, F. Path-Departing Labour-Market Reforms in the United Kingdom and Sweden: An Analysis Combining the Multiple-Streams Framework and Historical Institutionalism. In: ZOHLNHÖFER, R.; RÜB, F. W. (Eds.). **Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints Assessing the Multiple-Streams Framework**. 1. ed. [s.l.] ECPR Press, 2016a. p. 251–269.
- SPOHR, F. Explaining Path Dependency and Deviation by Combining Multiple Streams Framework and Historical Institutionalism: A Comparative Analysis of German and Swedish Labor Market Policies. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 18, n. 3, p. 257–272, 2016b.
- STAKE, R. E. Qualitative Case Studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). **The SAGE Handbook of Qualitative Research**. 3. ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2005. p. 443–466.
- SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: **Políticas públicas**. [s.l.: s.n.]. v. 1p. 199–218.
- TAVARES, F. M. M. A nova sociologia fiscal: contribuições de um estudo de caso de tipo público para uma promissora subdisciplina na sociologia brasileira. **Sociedade e Estado**, v. 34, n. 3, p. 835–865, ago. 2019.
- TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, v. 4, n. 7, p. 79–101, 2005.
- VALLE, V. R. L. DO. Novo Regime Fiscal, autonomia financeira e separação de poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 227–258, 2017.
- WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. 4. ed. Boulder: Westview Press, 2017.
- ZAHARIADIS, N. **Ambiguity and choice in public policy: Political decision making in modern democracies**. [s.l.] Georgetown university press, 2003.
- ZAHARIADIS, N. **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. 1. ed. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016.
- ZOHLNHÖFER, R. Putting together the pieces of the puzzle: Explaining German labor market reforms with a modified multiple-streams approach. **Policy Studies Journal**, v. 44, n. 1, p. 83–107, 2016.
- ZOHLNHÖFER, R.; HERWEG, N.; HUSS, C. Bringing formal political institutions into the multiple streams framework: An analytical proposal for comparative policy analysis. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 18, n. 3, p. 243–256, 2016.
- ZOHLNHÖFER, R.; RÜB, F. W. **Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Streams Framework**. Colchester: ECPR Press, 2016.