

GOVERNANÇA FISCAL E SPENDING REVIEW NO BRASIL: PROPOSIÇÃO DE UM MODELO BASEADO NO FRAMEWORK DE MARC ROBINSON

**FISCAL GOVERNANCE AND SPENDING REVIEW IN BRAZIL: A PROPOSAL
FOR A MODEL BASED ON MARC ROBINSON'S FRAMEWORK**

Ciências Humanas • 02/09/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/788116678](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/788116678)

Uelerson Oliveira da Silva¹

Tomas Daniel Menendez Rodriguez²

RESUMO

A pressão sobre as finanças públicas tem ampliado a busca por instrumentos que conciliem sustentabilidade fiscal, qualidade do gasto e novas prioridades. O artigo analisa o referencial de revisão de gastos desenvolvido por Marc Robinson e discute sua adaptação ao contexto brasileiro. A pesquisa é teórico-conceitual e articula estudos sobre governança fiscal, avaliação de políticas públicas e gestão financeira. Os resultados indicam que a aplicação do modelo ao Brasil deve considerar o federalismo, a rigidez orçamentária, as diferenças de capacidade administrativa e o ciclo PPA-LDO-LOA. Como contribuição, propõe-se um modelo integrado com oito elementos relacionados à coordenação, integração orçamentária, seleção, evidências, cooperação, implementação, monitoramento e aprendizagem contínua.

Palavras-chave: Spending Review; Governança Fiscal; Institucionalização; Orçamento Público; Federalismo; Avaliação de Políticas Públicas.

ABSTRACT

Pressure on public finances has intensified the search for instruments that reconcile fiscal sustainability, spending quality, and new priorities. This article examines the spending review framework developed by Marc Robinson and discusses its adaptation to the Brazilian context. The study adopts a theoretical-conceptual approach and draws on research on fiscal governance, public policy evaluation, and public financial management. The results indicate that applying the model in Brazil requires attention to federalism, budget rigidity, differences in administrative capacity, and the PPA-LDO-LOA cycle. As its main contribution, the article proposes an integrated model with eight elements related to coordination, budget integration, selection, evidence, cooperation, implementation, monitoring, and continuous learning.

implementation, monitoring, and continuous learning.

Keywords: Spending Review; Fiscal Governance; Institutionalization; Public Budgeting; Federalism; Public Policy Evaluation.

1. INTRODUÇÃO

As restrições fiscais observadas nas últimas décadas, somadas ao crescimento das demandas sociais e à ampliação das responsabilidades estatais, tornaram mais difícil acomodar novas prioridades apenas pelo aumento das receitas. Ao mesmo tempo, a presença de despesas obrigatórias e vinculadas reduz a parcela do orçamento disponível para escolhas discricionárias. Nesse ambiente, medidas episódicas de contenção tendem a produzir efeitos limitados, sobretudo quando não alcançam a estrutura do gasto já existente. Schick (1998) observa que reformas orçamentárias produzem resultados mais duradouros quando passam a integrar os processos regulares de planejamento, orçamento e gestão. A literatura de gestão financeira pública reforça essa compreensão ao tratar a qualidade das instituições, das informações e dos mecanismos decisórios como parte da capacidade do governo de transformar recursos em resultados (Allen; Hemming; Potter, 2013).

A revisão de gastos insere-se nessa agenda porque cria um procedimento específico para reexaminar despesas que, em processos orçamentários incrementais, costumam ser mantidas sem nova discussão sobre sua necessidade ou desempenho. O propósito não é promover cortes indistintos. A análise deve identificar onde existem custos evitáveis, políticas de baixa prioridade, resultados insuficientes ou oportunidades de realocação. As boas práticas mais recentes da OCDE e do FMI convergem ao recomendar que as revisões tenham objetivos claros, apoio político,

coordenação central e conexão efetiva com o orçamento (Tryggvadottir, 2022; Doherty; Sayegh, 2022).

Marc Robinson ocupa posição relevante nesse debate por ter organizado, em uma mesma estrutura analítica, as finalidades da revisão de gastos, os tipos de economia que ela pode produzir, sua integração ao processo orçamentário e a distribuição de responsabilidades entre os atores envolvidos. O autor não apresenta a revisão como uma avaliação genérica da despesa. Seu ponto de partida é o exame do gasto de base para formular opções concretas de economia e repriorização. Essa delimitação ajuda a diferenciar o instrumento de auditorias, avaliações de desempenho e estudos setoriais que produzem informação, mas não necessariamente chegam a propostas destinadas à decisão orçamentária.

A transposição dessa estrutura para o Brasil exige cautela. A repartição constitucional de competências distribui a formulação e a execução de políticas entre União, estados e municípios, enquanto a capacidade técnica e administrativa varia de forma expressiva entre os entes. Além disso, a rigidez de parcelas relevantes do orçamento limita a velocidade e o alcance das realocações. O Banco Mundial (2017) relaciona essa rigidez à redução do espaço disponível para despesas discricionárias e investimentos. Souza (2018), por sua vez, mostra que a implementação de políticas em ambiente federativo depende das capacidades estatais e da coordenação entre níveis de governo. Esses condicionantes alteram o desenho das revisões e precisam aparecer de forma explícita no modelo proposto.

A produção nacional já avançou na análise da revisão de gastos. Bijos (2022) discute a relação entre spending review, priorização orçamentária e planejamento de médio prazo, com atenção aos

problemas do orçamento brasileiro. Santos (2024) examina os avanços recentes da União e os desafios para coordenar a revisão e a avaliação da despesa com o processo orçamentário. Apesar dessas contribuições, ainda há espaço para organizar os requisitos conceituais, orçamentários e federativos em um modelo integrado que possa orientar aplicações e testes empíricos em diferentes realidades governamentais.

Diante dessa lacuna, o artigo tem como objetivo analisar o referencial de revisão de gastos desenvolvido por Marc Robinson e propor uma sistematização de seus componentes para a governança fiscal brasileira. O estudo parte da hipótese de que os fundamentos do autor permanecem aplicáveis, mas sua operacionalização depende de ajustes relacionados ao federalismo, ao ciclo PPA-LDO-LOA, à produção de evidências e aos mecanismos responsáveis por converter recomendações em decisões orçamentárias e medidas efetivamente implementadas.

A pesquisa é teórico-conceitual. O referencial de Robinson constitui o eixo inicial da análise, mas não é utilizado de forma isolada. Seus elementos foram comparados com boas práticas posteriores da OCDE e do FMI e com estudos brasileiros sobre governança orçamentária, rigidez do gasto, avaliação de políticas e capacidade estatal. A partir desse confronto, foram identificadas as funções que precisariam estar presentes em um processo contínuo de revisão. Essas funções foram agrupadas em oito componentes interdependentes, formando o Modelo Integrado de Revisão de Gastos para a Governança Fiscal Brasileira.

O texto está organizado em sete seções, além desta introdução. As seções seguintes examinam os tipos de revisão, a integração com o

orçamento, a relação entre eficiência e escolha estratégica, a geração de espaço fiscal e os requisitos de governança. Em seguida, o artigo apresenta o modelo integrado, explicita como seus componentes foram derivados e indica critérios para uma futura validação empírica. A conclusão reúne as contribuições, os limites e os possíveis desdobramentos do estudo.

2. TIPOS DE REVISÃO DE GASTOS (SPENDING REVIEW) SEGUNDO MARC ROBINSON

Robinson delimita a revisão de gastos a partir de sua finalidade decisória. Trata-se de examinar despesas que já integram o orçamento para desenvolver e submeter ao governo medidas específicas de economia. O que caracteriza o instrumento, portanto, não é apenas a realização de uma avaliação, mas a conexão entre análise do gasto de base, formulação de alternativas e decisão sobre redução ou realocação de recursos. Estudos de desempenho, auditorias e avaliações de programas podem fornecer evidências importantes. Contudo, somente passam a integrar uma revisão de gastos quando alimentam opções concretas para o processo orçamentário (Robinson, 2014, p. 84).

Essa delimitação evita tratar toda análise de despesa como spending review. A revisão possui um recorte mais específico e se volta ao estoque de políticas, programas e processos já financiados. Ao reabrir decisões que normalmente seriam mantidas pela lógica incremental, o instrumento permite comparar a continuidade de uma despesa com outras prioridades e com as restrições fiscais do período. Sua utilidade está justamente em levar para a decisão orçamentária questões que a elaboração anual do orçamento nem sempre enfrenta com profundidade.

As medidas identificadas podem decorrer de duas fontes. A primeira envolve ganhos de eficiência, obtidos quando o governo reduz custos ou aperfeiçoa processos sem diminuir a quantidade e a qualidade dos bens e serviços entregues. Nesse caso, a revisão procura entender como a política é executada, quais atividades consomem mais recursos e onde existem desperdícios, sobreposições ou formas mais econômicas de produzir o mesmo resultado (Robinson, 2014, p. 84).

A segunda fonte envolve escolhas estratégicas. Aqui, a análise alcança a finalidade, a escala ou a permanência da própria despesa. Um programa pode ser redimensionado, reformulado ou descontinuado quando perdeu prioridade, não apresenta resultados compatíveis com o custo ou deixou de responder adequadamente ao problema que justificou sua criação. Enquanto a economia de eficiência modifica a forma de execução, a economia estratégica altera a composição do gasto. A diferença é relevante porque cada decisão exige evidências, competências e níveis de autorização distintos (Robinson, 2014, p. 84).

A abrangência da revisão também varia. Processos seletivos concentram a capacidade analítica em temas previamente definidos e podem ser distribuídos ao longo de ciclos anuais. Revisões abrangentes ampliam o universo examinado e costumam ser associadas a situações de forte restrição fiscal ou a mudanças mais profundas nas prioridades governamentais. Robinson recomenda que a revisão permanente seja, em regra, seletiva, reservando abordagens abrangentes para circunstâncias que justifiquem maior mobilização institucional (Robinson, 2014, p. 95).

O objeto selecionado pode ser um programa, um processo administrativo, um órgão ou um tema que atravesse várias organizações. Essa escolha não é meramente classificatória. Uma revisão de compras públicas, por exemplo, exige dados e participantes diferentes daqueles necessários para examinar um programa de transferência de renda ou a estrutura completa de um órgão. A tipologia proposta por Robinson ajuda a antecipar essas diferenças e a ajustar o método ao problema que será analisado (Robinson, 2014, p. 94).

Na prática, objeto e abrangência definem o tamanho da revisão, o volume de informação necessário e o espaço de decisão disponível. Também interferem no prazo, na composição da equipe e na possibilidade de implementação. Uma escolha mal delimitada pode produzir análises superficiais ou recomendações incompatíveis com as competências dos participantes. Por essa razão, a seleção deve considerar tanto a relevância fiscal quanto a viabilidade técnica e institucional do trabalho.

No Brasil, revisões seletivas oferecem uma entrada mais compatível com a diversidade das administrações públicas e com as limitações de capacidade analítica. Elas permitem começar por despesas materialmente relevantes ou por áreas em que os dados e os responsáveis estejam claramente identificados. O recorte seletivo, contudo, não deve restringir a análise a economias operacionais. A rigidez do orçamento brasileiro exige combinar melhorias de eficiência com uma discussão gradual sobre prioridades, respeitando as competências legais e os efeitos distributivos de cada medida (Banco Mundial, 2017; Souza, 2018).

As classificações de Robinson funcionam, assim, como instrumentos para desenhar cada revisão, e não como categorias que precisam ser reproduzidas de forma mecânica. As boas práticas posteriores reforçam essa leitura ao recomendar que objetivos, escopo, governança, cronograma e uso esperado dos resultados sejam definidos antes do início das análises (Tryggvadottir, 2022; Doherty; Sayegh, 2022). Esse conjunto de decisões prepara a integração da revisão ao orçamento, tema da seção seguinte.

3. INTEGRAÇÃO DO SPENDING REVIEW AO ORÇAMENTO

A revisão de gastos somente influencia a alocação de recursos quando seus resultados chegam ao processo decisório no momento adequado. Robinson sustenta que as opções de economia devem ser apresentadas enquanto o governo ainda define limites, avalia novas demandas e escolhe prioridades. A integração ao orçamento não representa, portanto, um detalhe de calendário. Ela determina se a análise produzirá apenas um diagnóstico ou se poderá alterar a distribuição dos recursos públicos (Robinson, 2014, p. 87).

Quando a revisão ocorre à margem da elaboração orçamentária, suas recomendações competem com decisões que já foram tomadas. Mesmo uma análise tecnicamente consistente perde força se os limites de despesa estiverem definidos ou se a proposta orçamentária já estiver consolidada. A institucionalização exige um fluxo regular no qual os temas sejam selecionados, as evidências sejam produzidas e as opções sejam decididas antes do fechamento do orçamento. A OCDE e o FMI tratam essa conexão como condição para transformar os resultados das revisões em medidas financiáveis e executáveis (Tryggvadottir, 2022; Doherty; Sayegh, 2022).

Essa integração também sustenta a lógica do orçamento definido a partir de limites agregados. Quando o governo estabelece previamente quanto pode gastar, a criação ou expansão de uma política precisa ser comparada com o gasto já existente. A revisão fornece opções para essa escolha ao indicar despesas que podem ser racionalizadas, reduzidas ou substituídas. O debate deixa de se limitar ao acréscimo sobre a base do ano anterior e passa a considerar a possibilidade de financiar prioridades por meio da realocação interna do orçamento (Robinson, 2014, p. 87).

O desenho da revisão deve acompanhar a situação fiscal e a capacidade do governo de conduzir as análises. Uma restrição mais intensa pode exigir maior cobertura e metas de economia mais elevadas. Em períodos de maior estabilidade, ciclos seletivos permitem distribuir o esforço ao longo do tempo e acumular aprendizado. Essa flexibilidade não elimina a necessidade de regras. Ao contrário, exige que cada ciclo explicita a finalidade, o escopo, os responsáveis, os prazos e a forma como os resultados serão encaminhados à decisão.

No Brasil, a conexão precisa alcançar os três instrumentos do ciclo orçamentário. O PPA organiza objetivos e programas de médio prazo. A LDO define prioridades e orienta a elaboração do orçamento. A LOA traduz essas escolhas em dotações. Bijos (2022) mostra que a revisão de gastos e os instrumentos de médio prazo podem ampliar a capacidade de priorização em um sistema marcado por restrições e decisões incrementais. A revisão deve produzir informações que possam ser utilizadas na reavaliação de programas, na definição das diretrizes e na alocação anual dos recursos.

O cronograma precisa equilibrar duas exigências. A primeira é concluir as análises antes da definição das prioridades e dos limites orçamentários. A segunda é utilizar dados recentes e conceder tempo suficiente para discutir as alternativas com os órgãos responsáveis. Revisões tardias perdem capacidade de influenciar a proposta. Revisões iniciadas sem informações consolidadas podem gerar estimativas frágeis. A solução depende de um calendário integrado, com entregas intermediárias e pontos de decisão previamente definidos (Doherty; Sayegh, 2022).

A articulação com PPA, LDO e LOA cria um caminho institucional para cada tipo de recomendação. Mudanças na finalidade ou no desenho de um programa podem exigir ajuste no planejamento. Critérios e prioridades gerais podem ser incorporados à LDO. Economias, realocações e alterações de dotações precisam alcançar a LOA e a execução financeira. Essa distribuição evita que a revisão produza um conjunto de propostas sem destinatário ou instrumento adequado para implementação.

O principal ensinamento do referencial analisado é que a revisão não deve ser tratada como atividade paralela, acionada apenas em momentos de crise. Ela precisa ocupar um lugar definido na governança orçamentária, com entradas, decisões e responsabilidades conhecidas. Essa permanência permite comparar resultados entre ciclos e reduz a distância entre avaliação, priorização e orçamento.

No modelo proposto neste estudo, a integração ao ciclo PPA-LDO-LOA cumpre essa função. Ela liga a produção de evidências ao momento da escolha e identifica o instrumento orçamentário capaz de receber cada recomendação. Com isso, a revisão deixa de

terminar no relatório técnico e passa a incluir a decisão, a implementação e o acompanhamento dos efeitos sobre a despesa.

4. EFFICIENCY REVIEW E STRATEGIC REVIEW: EFICIÊNCIA OPERACIONAL E REDEFINIÇÃO DE PRIORIDADES

A distinção entre revisões de eficiência e revisões estratégicas é relevante porque define a profundidade da pergunta formulada sobre cada despesa. Em uma revisão de eficiência, o objetivo da política permanece preservado e o exame se concentra na relação entre recursos, processos e entregas. Em uma revisão estratégica, a análise alcança a prioridade, a escala e a própria continuidade do gasto. As duas abordagens podem coexistir no mesmo ciclo, mas exigem critérios de decisão e níveis de governança diferentes (Robinson, 2014, p. 93).

A revisão de eficiência deve começar pela compreensão do processo de entrega. Isso envolve identificar os principais custos, comparar unidades semelhantes, examinar contratos e fluxos administrativos e verificar se mudanças operacionais podem reduzir a despesa sem afetar o serviço. A economia estimada somente é válida quando a proposta demonstra como o custo será reduzido e quais indicadores permitirão acompanhar a manutenção da quantidade e da qualidade entregues.

Medidas como simplificação de procedimentos, digitalização, revisão de contratos, centralização de compras ou reorganização de atividades podem surgir dessa análise. Nenhuma delas, contudo, deve ser presumida como eficiente apenas por sua natureza. A equipe precisa estimar custos de transição, riscos operacionais e efeitos sobre usuários e servidores. Essa cautela impede que uma

economia contábil seja obtida à custa da perda de capacidade institucional ou da deterioração do serviço.

A revisão estratégica parte de outra questão: a despesa ainda responde a uma prioridade pública e produz resultados que justifiquem sua manutenção? A resposta pode levar ao redimensionamento, à fusão, à reformulação ou à descontinuidade de programas. Antes de recomendar qualquer mudança, a análise deve considerar obrigações legais, efeitos distributivos, alternativas de atendimento e consequências sobre outras políticas. O maior alcance da decisão explica por que esse tipo de revisão depende de evidências mais amplas e de participação política desde o início (Robinson, 2014, p. 99).

As escolhas estratégicas também expõem conflitos que uma análise exclusivamente técnica não resolve. A redução de um programa redistribui recursos, altera expectativas e pode atingir grupos que dependem da política. Cabe à equipe técnica apresentar custos, resultados, riscos e alternativas de forma transparente. A decisão final, entretanto, pertence às instâncias legitimadas para definir prioridades governamentais. A governança deve reconhecer essa divisão de responsabilidades, sem transferir para a metodologia uma escolha que é também política.

A diferença entre as duas modalidades pode ser observada no objeto da recomendação. Se a medida reduz o custo unitário e preserva o nível de serviço, predomina a lógica de eficiência. Se modifica a quantidade ofertada, o público atendido ou a continuidade da política, há conteúdo estratégico. Essa distinção ajuda a definir quem precisa participar, qual informação será necessária e como os impactos deverão ser avaliados.

No Brasil, a combinação das modalidades é especialmente necessária. A rigidez das despesas reduz o campo das escolhas anuais e concentra pressões sobre a parcela discricionária do orçamento. O Banco Mundial (2017) mostra que vinculações e despesas obrigatórias restringem a margem para investimento e outras prioridades. Santos (2024) acrescenta que a consolidação de práticas de revisão exige coordenação com a avaliação da despesa e com o processo orçamentário. Nesse cenário, ganhos operacionais são relevantes, mas dificilmente substituem a discussão sobre a estrutura e a trajetória do gasto.

Um programa de revisões pode começar por medidas de eficiência em áreas com dados disponíveis e, à medida que a capacidade institucional amadurece, avançar para questões estratégicas. Essa progressão reduz riscos de implementação e produz aprendizado, mas não deve transformar a eficiência em limite permanente do processo. Quando a pressão fiscal decorre da composição do orçamento, a revisão precisa criar condições para discutir prioridades com base em evidências.

Por essa razão, o modelo integrado não trata eficiência e estratégia como caminhos separados. O escopo de cada revisão deve indicar qual dimensão será examinada e quais decisões poderão ser tomadas. A combinação permite melhorar processos, reavaliar despesas e proteger políticas prioritárias, evitando tanto os cortes lineares quanto a manutenção automática do gasto existente.

5. GERAÇÃO DE ESPAÇO FISCAL COMO FINALIDADE DA REVISÃO DE GASTOS

A geração de espaço fiscal explica parte importante do interesse pela revisão de gastos. Em vez de depender apenas do crescimento da receita ou do aumento do endividamento, o governo procura liberar recursos dentro do orçamento existente. Isso pode ocorrer pela redução de custos, pela correção de políticas ineficazes ou pela mudança de prioridades. Robinson destaca que a revisão amplia a capacidade de financiar novas iniciativas em um ambiente de controle da despesa agregada (Robinson, 2014, p. 85).

Espaço fiscal, nesse sentido, não corresponde simplesmente à identificação de uma possível economia. Ele existe quando a medida pode ser implementada sem comprometer a sustentabilidade das contas e quando o recurso liberado fica disponível para reduzir o déficit ou financiar uma prioridade. Bijos (2022) relaciona essa função à necessidade de superar a baixa capacidade de priorização do orçamento brasileiro. A revisão atua sobre a base de gastos e cria uma alternativa à expansão incremental financiada por receitas futuras.

A lógica incremental tende a concentrar a discussão orçamentária nas propostas de acréscimo, enquanto despesas antigas permanecem pouco examinadas. A revisão altera esse ponto de partida ao colocar programas e processos existentes na mesma arena de decisão das novas demandas. Isso permite comparar o benefício esperado de manter uma despesa com o uso alternativo dos recursos. O orçamento passa a incorporar uma rotina de reavaliação, em vez de apenas reproduzir a estrutura do exercício anterior.

As economias produzidas podem atender a finalidades distintas. Parte delas pode financiar investimentos ou políticas prioritárias.

Outra parte pode ser destinada ao cumprimento de metas fiscais ou à redução de riscos. A destinação precisa ser definida no início do ciclo, porque interfere nos objetivos, nas metas e na profundidade das análises. Sem essa definição, diferentes atores podem conduzir a revisão com expectativas incompatíveis.

Essa abordagem difere de cortes lineares. Uma redução uniforme distribui o ajuste sem examinar a necessidade, o desempenho ou o potencial de melhoria de cada despesa. A revisão procura justamente produzir distinções. Políticas prioritárias e efetivas podem ser preservadas, enquanto gastos ineficientes, sobrepostos ou de menor prioridade recebem tratamento específico. O ganho esperado não se limita ao resultado fiscal e inclui a melhoria da composição do orçamento.

No Brasil, a criação de espaço fiscal encontra limites na rigidez e no crescimento de despesas que não podem ser alteradas rapidamente. O diagnóstico do Banco Mundial (2017) mostra como essa estrutura comprime despesas discricionárias e investimentos. Nessas condições, a revisão precisa reconhecer o alcance jurídico de cada medida, distinguir economias de curto e de médio prazo e evitar estimativas que desconsiderem custos de transição ou efeitos sobre direitos e serviços públicos.

Uma oportunidade identificada durante a análise ainda não representa economia realizada. A medida precisa ser aprovada, incorporada aos instrumentos orçamentários, executada pelo órgão responsável e acompanhada até que seu efeito financeiro seja confirmado. Diferenças entre valor estimado e resultado efetivo podem decorrer de atraso, mudança de escopo, custos de implementação ou alteração do cenário fiscal. O monitoramento é o

mecanismo que permite reconhecer essas diferenças e corrigir o processo.

A contribuição da revisão está em conectar essa sequência. A análise identifica alternativas, a governança seleciona as medidas, o orçamento registra a decisão e a execução materializa o resultado. Quando uma dessas etapas não ocorre, o espaço fiscal permanece potencial. Essa visão evita atribuir ao relatório de revisão um efeito que depende de decisões e ações posteriores.

No Modelo Integrado de Revisão de Gastos, o espaço fiscal é tratado como resultado de um processo completo. Coordenação, seleção do objeto, evidências, decisão orçamentária, implementação e monitoramento precisam funcionar de forma articulada. O objetivo é permitir que uma oportunidade de economia se converta em redução efetiva da despesa ou realocação transparente para prioridades definidas.

6. GOVERNANÇA INSTITUCIONAL DA REVISÃO DE GASTOS

Métodos de análise, por si sós, não sustentam uma revisão de gastos. O processo envolve órgãos com informações, interesses e responsabilidades diferentes, além de decisões que podem modificar programas e redistribuir recursos. Por isso, Robinson associa a efetividade do instrumento a uma estrutura de governança capaz de orientar o trabalho, organizar a participação dos atores e levar as opções de economia ao processo orçamentário (Robinson, 2014, p. 89).

A produção de evidências reduz a incerteza, mas não elimina o conflito distributivo. Um diagnóstico pode demonstrar baixa eficiência e, ainda assim, a medida proposta depender de

negociação, autorização legal ou decisão política. A governança deve tornar esse percurso visível. Isso exige definir quem coordena, quem produz as análises, quem valida as informações, quem decide e quem responde pela implementação. A clareza dessas funções reduz lacunas entre a recomendação técnica e o resultado orçamentário.

A liderança política é necessária porque revisões estratégicas alcançam prioridades e programas consolidados. O apoio da alta administração confere direção ao processo e estabelece o grau de mudança que o governo está disposto a considerar. Essa liderança não substitui a análise técnica. Sua função é definir objetivos, resolver impasses e assegurar que as opções produzidas sejam efetivamente apreciadas pelas instâncias decisórias (Robinson, 2014, p. 89).

No plano técnico, o órgão central de orçamento tende a exercer a coordenação do ciclo. Cabe a ele propor metodologia, calendário, critérios de seleção e padrões de apresentação das medidas. A produção das análises, contudo, deve envolver os órgãos setoriais, que conhecem os processos, os custos e as restrições das políticas executadas. Doherty e Sayegh (2022) destacam a importância de distribuir responsabilidades entre o centro de governo, o órgão orçamentário e os ministérios responsáveis pela despesa. Esse arranjo combina coerência metodológica com conhecimento operacional.

A informação utilizada precisa permitir a comparação entre custo, entrega e resultado. Dados orçamentários mostram quanto foi gasto, mas não explicam, sozinhos, o desempenho da política. Indicadores físicos, registros administrativos, avaliações e

informações sobre usuários completam a análise. Os guias brasileiros de avaliação ex ante e ex post oferecem referências para organizar diagnóstico, desenho, monitoramento e análise de resultados, aproximando a avaliação da decisão pública (Brasil, 2018a, 2018b).

A governança continua depois da aprovação das medidas. O monitoramento deve registrar responsáveis, prazos, economia estimada, economia realizada, efeitos sobre os serviços e eventual realocação dos recursos. Tryggvadottir (2022) inclui acompanhamento, transparência e integração orçamentária entre as práticas que fortalecem o impacto das revisões. Sem esse retorno, o governo não consegue distinguir uma recomendação implementada de uma economia apenas anunciada.

O federalismo acrescenta uma camada própria ao caso brasileiro. Políticas executadas de forma descentralizada dependem de informações e capacidades distribuídas entre União, estados e municípios. A coordenação deve respeitar a autonomia dos entes e, ao mesmo tempo, criar padrões mínimos de dados, conceitos e acompanhamento. Souza (2018) demonstra que as capacidades dos governos subnacionais interferem na implementação das políticas e na forma como a coordenação federativa produz resultados. Por isso, cooperação e apoio técnico não podem ser tratados como aspectos acessórios do modelo.

Liderança política, coordenação técnica, participação setorial, evidências, integração orçamentária e monitoramento formam um arranjo interdependente. Nenhum desses elementos garante o resultado isoladamente. A governança cumpre a função de conectá-

los e de estabelecer responsabilidades ao longo de todo o ciclo. Essa leitura orienta o modelo apresentado na próxima seção.

7. PROPOSIÇÃO DE UM MODELO INTEGRADO DE REVISÃO DE GASTOS PARA A GOVERNANÇA FISCAL BRASILEIRA

As seções anteriores mostram que o referencial de Robinson oferece uma base sólida para compreender a revisão de gastos, mas não fornece, sozinho, todas as respostas exigidas pela realidade brasileira. A aplicação nacional precisa considerar o ciclo PPA-LDO-LOA, a rigidez do orçamento, a distribuição federativa de competências, as diferenças de capacidade administrativa e a estrutura de avaliação de políticas já existente. O modelo proposto parte dessa combinação entre fundamentos internacionais e condicionantes institucionais brasileiros.

A construção do modelo seguiu três movimentos. Primeiro, foram extraídas do trabalho de Robinson as funções indispensáveis ao processo, como direção política, integração orçamentária, delimitação do escopo, produção de opções e acompanhamento. Em seguida, essas funções foram confrontadas com as boas práticas da OCDE e do FMI, que reforçam a necessidade de objetivos claros, participação dos órgãos responsáveis, transparência e monitoramento (Tryggvadottir, 2022; Doherty; Sayegh, 2022). Por fim, a literatura brasileira foi utilizada para incorporar avaliação de políticas, planejamento, rigidez orçamentária e coordenação federativa (Bijos, 2022; Brasil, 2018a, 2018b; Souza, 2018; Santos, 2024).

Três alternativas de desenho foram consideradas. A reprodução direta do referencial de Robinson preservaria a coerência original, mas deixaria sem tratamento específico o federalismo e o ciclo

orçamentário brasileiro. Um modelo linear, organizado apenas em etapas sucessivas, facilitaria a descrição do procedimento, porém representaria de forma insuficiente as relações de retorno entre análise, orçamento, execução e aprendizado. Também se avaliou a concentração das revisões no órgão central de orçamento. Essa opção ampliaria a uniformidade, mas reduziria o uso do conhecimento setorial e poderia aumentar a resistência à implementação. Diante desses limites, adotou-se uma estrutura integrada e cooperativa.

O primeiro componente é a coordenação estratégica. Ela reúne direção política e condução técnica para definir prioridades, objetivos, regras e responsabilidades. Sua posição no modelo decorre do papel atribuído por Robinson à supervisão política e ao órgão central de orçamento, reforçado pelas orientações posteriores do FMI. A coordenação não executa sozinha todas as análises. Ela assegura unidade ao processo e cria os pontos de decisão necessários para que as recomendações sejam apreciadas.

O segundo componente é a integração ao ciclo PPA-LDO-LOA. O cronograma da revisão deve conversar com os momentos em que programas são reavaliados, prioridades são definidas e dotações são alocadas. Essa conexão traduz para o contexto brasileiro a exigência de integração ao orçamento presente em Robinson, Bijos e nas boas práticas internacionais. Sem ela, as evidências podem chegar tarde demais ou não encontrar um instrumento capaz de registrar a decisão.

O terceiro componente é a seleção dos objetos. A escolha deve combinar materialidade, risco fiscal, potencial de economia ou realocação, relevância para as prioridades governamentais e

disponibilidade de dados. Também deve considerar a capacidade da equipe e o prazo do ciclo. Esses critérios derivam da discussão sobre revisões seletivas e abrangentes, mas foram organizados para reduzir escolhas casuísticas e permitir que a administração justifique por que determinado programa, processo, órgão ou tema foi priorizado.

O quarto componente é a produção de evidências. A análise reúne dados orçamentários, financeiros, operacionais e de desempenho para examinar necessidade, custo, entrega, resultado e alternativas. Os guias brasileiros de avaliação contribuem para estruturar esse trabalho ao conectar diagnóstico, desenho, implementação e avaliação (Brasil, 2018a, 2018b). A recomendação deve demonstrar o problema identificado, a medida proposta, o efeito fiscal esperado, os riscos e a forma de acompanhar os resultados.

O quinto componente é a revisão cooperativa. Órgão central, unidade executora e demais atores relacionados ao objeto devem participar de acordo com suas responsabilidades. Esse formato aproveita o conhecimento de quem executa a política, permite testar a viabilidade das alternativas e reduz assimetrias de informação. A participação, contudo, não elimina a necessidade de coordenação nem concede a cada órgão poder de veto sobre as opções que serão submetidas à decisão.

O sexto componente é o monitoramento da implementação. Cada medida aprovada deve possuir responsável, prazo, marco de execução, economia estimada e indicador de resultado. O acompanhamento compara o que foi aprovado com o que ocorreu na execução e registra justificativas para desvios. Essa etapa

transforma a revisão em processo contínuo e fornece evidências para corrigir medidas ou aperfeiçoar ciclos posteriores.

O sétimo componente é a cooperação federativa, incorporada como adaptação específica ao Brasil. Políticas compartilhadas ou descentralizadas podem exigir dados, decisões e ações de diferentes níveis de governo. O modelo prevê cooperação técnica, compartilhamento de metodologias e apoio ao desenvolvimento de capacidades, respeitando as competências de cada ente. Essa dimensão responde às diferenças administrativas e fiscais identificadas pela literatura sobre federalismo e capacidade estatal (Souza, 2018).

O oitavo componente é o feedback contínuo. Resultados, dificuldades e aprendizados devem retornar ao planejamento, aos critérios de seleção e às metodologias de análise. O componente evita que cada revisão recomece sem aproveitar a experiência acumulada. Também permite ajustar o modelo à medida que novas aplicações revelem limitações ou necessidades não previstas na formulação teórica.

Os oito componentes não formam uma sequência rígida. A coordenação orienta todo o ciclo. A integração orçamentária define o momento da decisão. A seleção delimita o objeto, enquanto a produção de evidências e a revisão cooperativa constroem as alternativas. O monitoramento verifica a implementação, a cooperação federativa ajusta o processo quando há responsabilidades compartilhadas e o feedback devolve os resultados ao ciclo seguinte. A força do modelo está nessas conexões.

Essa arquitetura amplia o objeto da revisão sem confundi-la com uma avaliação genérica. O processo continua orientado à formulação de medidas de economia ou realocação, mas utiliza evidências sobre necessidade, desempenho e prioridade para fundamentá-las. A delimitação preserva o núcleo conceitual de Robinson e, ao mesmo tempo, aproxima a revisão dos instrumentos brasileiros de planejamento, orçamento e avaliação.

O Modelo Integrado de Revisão de Gastos para a Governança Fiscal Brasileira possui natureza teórico-conceitual. Sua contribuição está em organizar funções que aparecem dispersas na literatura e adaptá-las ao ambiente institucional do país. A proposta não deve ser tratada como modelo já validado. Sua utilidade depende de aplicação controlada, comparação entre ciclos e ajuste progressivo dos componentes.

A validação empírica deve observar sete critérios: aderência do cronograma ao ciclo orçamentário, qualidade e disponibilidade dos dados, clareza das responsabilidades, viabilidade jurídica e operacional das medidas, percentual de recomendações implementadas, diferença entre economias estimadas e realizadas e uso dos recursos liberados. Também será necessário verificar se o ciclo seguinte incorporou os aprendizados do anterior. Esses critérios permitem avaliar não apenas a coerência interna do modelo, mas sua capacidade de produzir decisões e resultados verificáveis.

Figura 1. Arquitetura do Modelo Integrado de Spending Review para a Governança Fiscal Brasileira.

Modelo Integrado de Revisão de Gastos (*Spending Review*) para a Governança Fiscal Brasileira



Fonte: elaboração dos autores com base em Robinson (2014), Tryggvadottir (2022), Doherty e Sayegh (2022) e na literatura brasileira analisada.

8. CONCLUSÃO

A revisão de gastos pode fortalecer a governança fiscal quando produz evidências capazes de chegar ao orçamento e orientar escolhas sobre a continuidade, a execução e a prioridade das despesas. Com esse ponto de partida, o estudo examinou o referencial de Marc Robinson, confrontou seus fundamentos com contribuições posteriores e discutiu as adaptações necessárias ao contexto brasileiro.

A análise confirmou a utilidade dos conceitos formulados por Robinson, especialmente a distinção entre economias de eficiência e estratégicas, a integração ao orçamento e a definição de responsabilidades. Também mostrou que a institucionalização no Brasil depende de fatores que não podem ser tratados como detalhes operacionais. A rigidez orçamentária limita a realocação, o federalismo distribui competências e informações, e as diferenças de

capacidade administrativa afetam a qualidade e a execução das revisões.

Como contribuição teórico-conceitual, o estudo propôs o Modelo Integrado de Revisão de Gastos para a Governança Fiscal Brasileira. Seus oito componentes foram derivados do confronto entre Robinson, as boas práticas da OCDE e do FMI e a literatura brasileira sobre orçamento, avaliação e capacidade estatal. A coordenação estratégica, a integração ao ciclo PPA-LDO-LOA, a seleção dos objetos, a produção de evidências, a revisão cooperativa, o monitoramento, a cooperação federativa e o feedback contínuo procuram representar o processo desde a escolha do tema até o aprendizado gerado pela implementação.

O modelo também explicita que a economia estimada não se converte automaticamente em espaço fiscal. A medida precisa ser decidida, incorporada ao orçamento, executada e acompanhada. Essa sequência aproxima revisão, planejamento e gestão e permite verificar se os recursos foram efetivamente reduzidos ou realocados para prioridades. Ao mesmo tempo, evita atribuir ao diagnóstico um resultado que depende de ações institucionais posteriores.

A principal limitação decorre da natureza teórico-conceitual da proposta. O estudo não testou os componentes em uma revisão concreta nem comparou seu desempenho entre órgãos ou níveis de governo. A próxima etapa deve aplicar o modelo a despesas selecionadas e observar, entre outros aspectos, a viabilidade do cronograma, a qualidade dos dados, a participação dos responsáveis, a taxa de implementação, a diferença entre economias estimadas e realizadas e a destinação dos recursos liberados. Esses resultados permitirão verificar quais componentes funcionam, quais

exigem adaptação e em que condições o modelo pode apoiar uma prática permanente de revisão de gastos no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEN, Richard; HEMMING, Richard; POTTER, Barry (org.). **The International Handbook of Public Financial Management**. London: Palgrave Macmillan, 2013.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Washington, DC: Banco Mundial, 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em: 22 ago. 2026.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Spending review e medium-term expenditure framework: caminhos para maior estabilidade?** In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). *Governança orçamentária no Brasil*. Brasília: Ipea, 2022. p. 159-185.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República *et al.* **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. v. 2. Brasília: Ipea, 2018b.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. v. 1. Brasília: Ipea, 2018a.

DOHERTY, Laura; SAYEGH, Amanda. **How to Design and Institutionalize Spending Reviews**. IMF How To Note, n. 2022/004. Washington, DC: International Monetary Fund, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5089/9798400219276.061>.

ROBINSON, Marc. **Spending reviews**. OECD Journal on Budgeting, v. 2013/2, p. 81-122, 2014.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Revisão do gasto e avaliação da despesa pública na União: avanços recentes e desafios à instituição de práticas consistentes e coordenadas com o processo orçamentário**. Orçamento em Discussão, n. 52. Brasília: Senado Federal, 2024.

SCHICK, Allen. **A Contemporary Approach to Public Expenditure Management**. Washington, DC: World Bank Institute, 1998.

SOUZA, Celina. **Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social**. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 269-298.

TRYGGVADOTTIR, Álfrún. **OECD Best Practices for Spending Reviews**. OECD Journal on Budgeting, v. 2022/1, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1787/90f9002c-en>.

¹ Mestrando do curso de Políticas Públicas da Universidade Federal de Rondônia – UNIR. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

² PhD em Matemática. Prof. Mestrado Profissional em Políticas Públicas da UNIR-RO. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)